

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y
EFECTIVIDAD EN UN MÉXICO DE OPACIDAD**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTA
MARISOL ROBLES ACOSTA**

**DIRIGIDO POR
DR. JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO**

**CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.
MAYO DE 2021**

Universidad Autónoma De Querétaro
Facultad De Derecho
Maestría En Ciencias Jurídicas

**SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y
EFECTIVIDAD EN UN MÉXICO DE OPACIDAD**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro(a) en Ciencias Jurídicas

Presenta:
Marisol Robles Acosta

Dirigido por:
Dr. José Fernando Vázquez Avedillo

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo
Presidente

Firma

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Secretario

Firma

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
Vocal

Firma

Dr. Gerardo Porfirio Hernández Aguilar
Suplente

Firma

Dr. Lutz Alexander Keferstein Caballero
Suplente

Firma

Firma

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Mayo 2021

Resumen

La situación actual del estado mexicano respecto a la corrupción resulta cada día más preocupante. Pese a los esfuerzos del gobierno, cada día surgen nuevas noticias, estadísticas, denuncias, entre otros tantos índices que muestran la deplorable situación en la que nos encontramos. El aumento de la pobreza, la disminución de recursos y el desvío de los mismos, la deficiencia en las políticas públicas, el bajo presupuesto destinado tanto a salud como educación, así como las innumerables injusticias que sufren los ciudadanos por parte de los servidores públicos son algunos pocos de tantos ejemplos de prácticas corruptas que sufre todo México a diario y que trastocan la esfera de los Derechos Humanos. El problema no sólo radica en el impacto interno que genera esta situación, hoy día somos un país que vive y se desarrolla en un mundo globalizado, es así que al proyectarnos como un país corrupto al exterior no solo implica el repudio de los demás países, sino también la falta de inversión y apoyo técnico de ellos para con nosotros. Por esta razón es importante analizar los “esfuerzos” que realiza el gobierno para combatir dicho problema, a fin de saber si ellos resultan no solo aplicables sino efectivos, o si son meros apaciguadores de la población. En esta investigación se analiza el Sistema Nacional Anticorrupción, para saber si a través de la estructura orgánica, se combate la corrupción y protegen derechos humanos, pues su creación estuvo rodeada de muchos cambios; al inicio se buscó un Órgano Constitucional Autónomo dada su naturaleza y especialización para un tema de alto impacto, pero al final se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, dirigido por un Comité de Coordinación que resulta solo un mecanismo de coordinación. Para esto se utilizan datos de la organización no gubernamental Transparencia Internacional, específicamente el *Índice de Percepción de Corrupción*, el cual evidencia la situación actual del país y emite recomendaciones para hacer frente a ella.

(Palabras Clave: Corrupción, Derechos Humanos, Órgano Constitucional Autónomo, Sistema Nacional Anticorrupción, Transparencia Internacional)

Abstract/ Summary

The current situation of the Mexican State regarding corruption is becoming more worrying every day. Despite the government's efforts, every day new news, statistics, complaints, among many other indices that show the deplorable situation in which we find ourselves emerge. The increase in poverty, the decrease in resources and their diversion, the deficiency in public policies, the low budget allocated to both health and education, as well as the innumerable injustices suffered by citizens by public servants, These are just a few of the many examples of corrupt practices that all of México suffers on a daily basis and that disrupt the sphere of Human Rights. The problem not only lies in the internal impact that this situation generates, today we are a country that lives and develops in a globalized world, so by projecting ourselves as a corrupt country abroad not only implies the repudiation of other countries but also their lack of investment and technical support for us. For this reason, it is important to analyze the “efforts” made by the government to combat this problem in order to know if they are not only applicable, but effective, or, if they are mere appeasers of the population. This article analyzes the National Anti-Corruption System, to find out if through its organic structure it fights corruption and protects Human Rights? Since its creation was surrounded by many changes, at the beginning an Autonomous Constitutional Body was sought given its nature and specialization for a high-impact issue, but in the end the National Anti-Corruption System was created directed by a Coordination Committee that is only a mechanism of coordination. For this, data from the non-governmental organization Transparency International is used, specifically the Corruption Perception Index, which shows the current situation in the country and issues recommendations to deal with it.

(Key Words: Autonomus Constitutional Body, Corruption, Human Rights, National Anti-Corruption System, Transparency International)

Dedicatoria(s)

A mi padre hasta el cielo, por ser mi mentor, guía de vida, consejero, amigo y maestro.
A mi madre, por amarme y ser mi inspiración, por cuidarme, educarme y siempre estar ahí.
A mi esposo, por apoyarme y motivarme, pero sobre todo por estar a mi lado y creer en mí.

Dirección General de Bibliotecas UHO

Agradecimientos

Al consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el apoyo financiero para continuar con mis estudios, ya que sin él no estuviera donde estoy ahora. Porque a pesar de los obstáculos, no solo me apoyó a mi sino ha apoyado a muchos jóvenes, que como yo quieren seguir estudiando, pero no tienen la posibilidad.

A mis maestros, por sus enseñanzas a lo largo de la maestría pues no fueron solo académicas, sino de vida, me enseñaron a ver más allá de mi especialidad, de mi carrera y de mi persona, me mostraron la necesidad de cambio, de mejora y de evolución, necesidad que lleva intrínseco el trabajo en equipo y apoyo mutuo en todos los aspectos.

A la coordinación de la Maestría en Ciencias Jurídicas, por el apoyo brindado. Por siempre estar pendientes de los alumnos, por guiarnos y asesorarnos en los diferentes eventos y procedimientos administrativos, pero más que nada por siempre alentar nuestro amor por investigación, la docencia y su impacto social.

A mis compañeros, por estar a mi lado en estos dos años, por ser más que compañeros y convertirse en mis amigos, por sus enseñanzas y críticas, y por siempre complementarnos para mejorar.

A mi familia, porque supieron motivarme. Pero, especialmente a mi nueva familia, por sentirse orgullosos de mí.

Índice

RESUMEN.....	III
ABSTRACT/ SUMMARY	IV
DEDICATORIA(S).....	V
AGRADECIMIENTOS	VI
ÍNDICE.....	VII
INTRODUCCIÓN.....	9

CAPÍTULO PRIMERO PROLEGÓMENOS DE LA CORRUPCIÓN

1.1 CORRUPCIÓN: ¿QUÉ ES? CAUSAS Y EFECTOS.....	12
1.2 CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS	24
1.3 EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.....	27
1.4 EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LOS COMITÉS	30

CAPÍTULO SEGUNDO EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y SU INTERACCIÓN CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL

2.1 CORRUPCIÓN EN MÉXICO 80'S - 2014.....	34
2.2 NORMATIVA INTERNACIONAL.....	44
2.3 INICIATIVAS DE REFORMA Y REFORMAS.....	48
2.4 REFORMA CONSTITUCIONAL 2015.....	53

CAPÍTULO TERCERO ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

3.1 ESTRUCTURA ORGÁNICA ACTUAL.....	57
3.1.1 <i>Combate a la Corrupción</i>	61
3.1.2 <i>Protección a Derechos Humanos</i>	69
3.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA PRIMARIA	71
3.2.1. <i>Combate a la Corrupción</i>	73
3.2.2. PROTECCIÓN A DERECHOS HUMANOS.....	79

CAPÍTULO CUARTO
IMPACTO Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA EL SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN

4.1 IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	83
4.1.1 <i>Criticas externas al Sistema Nacional Anticorrupción</i>	87
4.2 VENTAJAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	91
4.2.1 <i>Cooperación</i>	91
4.2.2 <i>Coordinación</i>	92
4.2.3 <i>Prevención</i>	92
4.2.4 <i>Detección</i>	93
4.2.5 <i>Sanción</i>	93
4.3 DESVENTAJAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	93
4.3.1 <i>Falta de Participación de la sociedad</i>	94
4.3.2 <i>Falta de autonomía</i>	95
4.4 PROPUESTAS DE MEJORA.....	101
4.4.1 <i>Características que debe incluir el nuevo órgano</i>	101
4.4.2 <i>Características para nombrar a sus miembros</i>	103
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	110
ANEXOS	117

Introducción

México tiene una larga historia de campañas contra la corrupción con grandes promesas políticas, reformas en las normas e instituciones, e incluso el encarcelamiento de altos oficiales públicos. La verdad es que casi todos los presidentes modernos empezaron su sexenio con una campaña contra la corrupción. Miguel de la Madrid invitó a una “renovación moral” y encarceló a Jorge Díaz Serrano, de Pemex, y al negro Durazo. Carlos Salinas, prometiendo modernidad, dio golpes dramáticos con el encarcelamiento de Joaquín Hernández, la Quina, y Carlos Jongitud Barrios, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Tras derrotar al PRI, Vicente Fox hizo de la lucha contra la corrupción su más alta prioridad, lo mismo que los siguientes presidentes de la república.¹

Las consecuencias de la corrupción son múltiples y afectan de distintas maneras a la sociedad, destacando aquellas que menoscaban el desarrollo económico del país y las que obstaculizan el progreso social de sus habitantes.

Las personas confían menos en las instituciones públicas, dan por hecho que todas ellas son corruptas, lo que provoca una menor participación y un menor interés de la ciudadanía en éstas. Se desconfía en los partidos políticos, provocando que cada vez menos personas voten en las elecciones y, por tanto, afecte significativamente el régimen de gobierno democrático que rige en el estado mexicano.

La corrupción provoca más pobreza, desigualdad y violencia pues solo quienes tienen dinero son los que pueden acceder no solo a los servicios que brinda el estado, sino a la misma impartición de justicia. Afecta directamente la economía, pues un país corrupto es menos atractivo para los inversionistas extranjeros, al generar un gasto adicional al esperado, y dada la incertidumbre de si su negocio dará o no los frutos esperados, se opta por no invertir.

¹ MORRIS, Stephen D. “La corrupción en México a través de los años: continuidad y cambio”. (Texto) 2017. <http://www.estepais.com/articulo.php?id=1000&t=la-corrupcion-en-mexico-a-traves-de-los-anos-continuidad-y-cambio-segunda-de-dos-partes>
05 de abril de 2019

Por esto el Estado debe implementar mecanismos que permitan un verdadero combate a la corrupción, circunstancia que a lo largo del tiempo ha dado pauta a la creación de estructuras normativas, tanto nacionales como internacionales que dieron paso hasta el actual Sistema Nacional Anticorrupción.

A efecto de mostrar esta evolución y lo que pudo ser, se desarrollará el presente trabajo de investigación, estructurándose de la siguiente manera:

El primer capítulo tiene como finalidad, explicar los conceptos clave de este trabajo, es decir, los conceptos principales presentes a lo largo del texto, a fin de lograr la comprensión de todo el conjunto.

El capítulo segundo, por otro lado, se centrará en explicar la continuidad de reformas, leyes y acciones, tanto nacionales como internacionales, que dieron paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El tercer capítulo es más preciso, pues es un punto focal para el trabajo. En éste se mostrarán las estructuras orgánicas de ambos sistemas en juego, Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, para así poder entender sus semejanzas y diferencias y, por tanto, sus ventajas y desventajas.

Finalmente, el cuarto capítulo, una vez mostradas las características de ambos sistemas, se abocará a analizarlas para, finalmente, determinar qué sistema resultaría más adecuado en el contexto mexicano o si sería necesaria la creación de uno nuevo.

La investigación desde el punto de vista de su finalidad es básica, toda vez que lo que se pretende realizar es un estudio teórico filosófico a partir de una óptica indirecta del problema. Asimismo, la clase de medios utilizados para obtener los datos son documentales. Por el enfoque que se pretende realizar, es cualitativa; por el nivel de conocimiento que se pretende adquirir, es descriptiva.

En particular este problema de investigación tiene como interrogante central: ¿El Sistema Nacional Anticorrupción, a través de su estructura orgánica combate la corrupción y protege Derechos Humanos? y como objetivo general: Analizar si el Sistema Nacional Anticorrupción, a través de su estructura orgánica combate la corrupción y protege Derechos Humanos

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO PRIMERO CONFIGURACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

1.1 Corrupción: ¿Qué es? Causas y efectos

El problema de la corrupción ha afectado todas las sociedades del mundo desde tiempos inmemorables. Dicho fenómeno, a pesar de ocurrir constantemente, es difícil de descubrir, pues se trata de actos que se realizan de manera “oculta”. Así, quien los realiza pretende no ser descubierto, siendo ésta una de sus principales características dificulta conocer las formas como se cometió un acto de corrupción.

Pero la corrupción no solo es difícil de medirse, sino también de definirse, pues engloba una multiplicidad de acciones que se consideran corruptas. Se puede encontrar el soborno, el nepotismo, el fraude, el cohecho, el tráfico de influencias, el lavado de dinero y el desvío de recursos, solo por mencionar algunas.

Aun así, a lo largo del tiempo se ha venido hablando y tratando la corrupción a partir de la perspectiva que marcan las variadas definiciones. Transparencia Internacional define a la corrupción cómo: “(...) el abuso del poder encomendado para beneficio privado.”²

Por su parte, Ochoa Romero señala:

*“podemos conceptualizar el término corrupción como cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas. En definitiva, se trata de alterar la esencia de un proceso mediante componendas que generan ventajas indebidas.”*³

² TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Que es la corrupción?”. (Texto).

<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

8 de julio de 2019

³ OCHOA ROMERO, Roberto A. “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”. (Documento web) 2017.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>

La Secretaría de la Función Pública define la corrupción con un sentido similar al de las definiciones antes mencionadas, y agrega otras características:

“Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.

Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.

Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.”⁴

Por otro lado, en un sentido un tanto diferente, El Fondo Monetario Internacional expresa:

“La corrupción, el abuso del cargo público para beneficio privado, distorsiona las actividades del estado y finalmente afecta el crecimiento económico y la calidad de vida de las personas. Debilita las funciones clave del sector público, incluida la capacidad de recaudar impuestos o tomar decisiones de gasto de manera justa y eficiente”.⁵

8 de julio de 2019

⁴ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Definición de Corrupción”. (Texto) 2013.
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>

8 de julio de 2019

⁵ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. “Capítulo 2: Frenar la Corrupción”. (Texto) 2019.
<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>

8 de julio de 2019

Al exponerse esta última definición y otorgarle la etiqueta de tener un “sentido diferente” no se pretende afirmar que es incorrecta, al contrario, es menester aclarar que las cuatro definiciones son acertadas a la hora de definir a la corrupción, la exponen como el problema que realmente es, el lastre que nos mantiene estancados como nación, que nos frena social, cultural, económica y políticamente, pero el motivo por el cual tiene la etiqueta de “diferente” es el hecho que ve a la corrupción solo desde el ámbito público, es decir, la limita, cuando es sabido que ocurre también en la esfera privada de las relaciones sociales.

Acertada es la definición que aporta la Secretaria de la Función Pública; al desglosar la clasificación de corrupción se enfoca más a los actos que ocurren en el ámbito público. Pero la primera parte, que expresa específicamente la definición de corrupción, no lo hace.

Lo que debe entenderse por corrupción al analizar este documento va más orientado con las primeras tres definiciones, dado que permiten encuadrar la multiplicidad de actos corruptos, que ocurren en el ámbito público y privado. Esto hay que destacarlo pues la corrupción, a pesar de ser señalada en mayor medida dentro del ámbito público al relacionarse con los actos del Estado, no significa que sea exclusiva de él en tanto también existe un “abuso de poder para beneficio privado” en las relaciones particular-particular.

La corrupción es: acción u omisión que tiene como objetivo alterar el sentido de una norma legal o social para el beneficio de uno o varios, a través de la violación de las mismas eh incluso otras normas aprovechando una situación de poder.

La corrupción es uno de los grandes lastres que afectan a todas las sociedades, y así como existe una multiplicidad de actos corruptos, existe una multiplicidad de causas y efectos para ellos. Para este trabajo se abordarán algunas de gran trascendencia que han sido expuestas por Ethos Laboratorio de Políticas Publicas:

CAUSAS

- Sistema legal y judicial ineficiente: cuando no existe regulación alguna para sancionar los actos corruptos o cuando existe, pero esta no es aplicada, es decir no previene y ni castiga dichos actos.
- Baja calidad de la regulación: va de la mano con el punto anterior, se trata de una regulación que no puede ser aplicada, fue creada, pero es imposible su aplicación al caso concreto, también cuando las normas son ambiguas, imprecisas, omisas o permiten una amplia discrecionalidad del juzgador.
- Inexistencia de supervisión y reglas claras: va destinado al ámbito del lugar de trabajo, surge cuando no existe un reglamento interno rígido y/o un superior jerárquico que vigile las actuaciones de sus subordinados para evitar que cometan actos corruptos.
- Ausencia de criterios meritocráticos en el servicio público: es una de las grandes críticas que hace la sociedad al gobierno. Que se obtengan puestos por favoritismos y compadrazgos no por tener las capacidades para ejercerlos, por mérito profesional, por una evaluación o capacitación.
- Instancias anticorrupción débiles: la creación de organismos e instituciones por parte del estado que pretendan hacer frente a la corrupción, pero realmente no lo hacen por depender de intereses políticos
- Opacidad: la falta de transparencia en el servicio público y la no rendición de cuentas trae aparejado un aumento de la corrupción, pues se ignora cuánto, cómo y en qué gastan sus recursos.
- Falta de condena social: se hace tan común la comisión de actos corruptos que la sociedad lo normaliza y minimiza respecto a otras acciones e incluso decide ignorarlo.
- Escasa participación ciudadana: relacionado con el punto anterior, al normalizar los actos corruptos y los ciudadanos notar que sus denuncias no rinden los frutos esperados, optan por mantenerse

pasivos e involucrarse lo menos posible con las decisiones de gobierno.

EFECTOS

- Disminuye la recaudación: las personas dejan de contribuir pues no ven reflejado lo que contribuyen en el mejoramiento de las necesidades que tienen.
- Inhibe la inversión: los países con mayor corrupción representan un costo adicional respecto a los países menos corruptos a la hora de invertir, por ello las empresas deciden no hacer negocios con aquellos, afectando su economía.
- Afecta el gasto público: los recursos del estado se destinan a fines distintos a los establecidos, provocando un recorte de presupuesto para los sectores más necesitados.
- Incrementa la pobreza y la desigualdad: conectado con el punto anterior, los ciudadanos más pobres son los que menos reciben pues las políticas públicas destinadas son mínimas o nulas.
- Desgasta la confianza ciudadana: se desconfía de las instituciones, partidos políticos y gobernantes, socavando el régimen democrático y la legitimación de nuestros líderes.⁶

Como ya se ha dicho, no existen cifras exactas de los actos corruptos que se cometen diariamente, pero existen diversos estándares que los miden para tener una visión más aproximada. Transparencia Internacional (1993) publica su Índice de Percepción de la corrupción (1995), el Barómetro Global de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno; el Foro Económico mundial, su Índice de Competitividad Mundial; el Banco Mundial (1999)

⁶ ETHOS LABORATORIO DE POLITICAS PÚBLICAS. “Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos”. (Documento web) 2017. https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf 15 de julio de 2019

los Indicadores de Gobernabilidad, y; el ámbito Nacional, Transparencia Mexicana ha publicado ya en 5 ocasiones su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001).

Los estándares permiten tener una aproximación respecto de la situación que vive cada país en materia de corrupción, de igual forma son un punto de partida para que dichos estados creen mecanismos adecuados para combatirla, tanto interna como externamente, pues muestra cómo afecta desde el ámbito económico hasta el social. Esto lo hacen a través de mecanismos como pueden ser las encuestas, que van desde aquellas aplicadas a altos funcionarios - políticos o empresarios - hasta el común de la población.

Pero no solo nos permiten advertir las situaciones de los países sino, además, evidenciar el impacto negativo que tiene la corrupción para su desarrollo y el de las personas; pues no solo se queda en los ámbitos locales, sino trasciende al ámbito global, rebasa frontera tras frontera y es menester lograr un esfuerzo conjunto para combatirla. También da cuenta que dicho fenómeno no impacta ni solo se desarrolla en los países más pobres o menos desarrollados, sino también puede formar parte de las potencias mundiales y de los países más desarrollados.

Como lo expresa Jorge Malem

“la corrupción y la inseguridad jurídica son conceptos independientes, aunque suelen presentarse de manera concurrente y actuar en modo concomitante. Por ejemplo, la corrupción es independiente de la pobreza, pero suele estar acompañada de esta y dejar su impronta tanto en ella como en la seguridad jurídica; así también, la inseguridad jurídica no depende de la pobreza y la corrupción, pero estas últimas contribuyen a generarla.”⁷

⁷ MALEM SEÑA, Jorge F. “Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica”, en AGÜERO-SAN JUAN, Sebastián. Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica. Chile, Eunomia. Revista en cultura de la legalidad, 2018, p. 355.

Al volverse un tema de la agenda internacional, ha dado cabida a la creación de algunos convenios en materia de combate a la corrupción, con ello se pretende que los países miembros cooperen entre si y ofrezcan ayudas técnicas, de gestión, etc. Se espera erradique o minimice el problema. De los instrumentos más importantes, contamos con los siguientes:

- 1) La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo objetivo es:

*“prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de esta naturaleza. A través de ella, se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados Miembros en asuntos de apoyo y extradición.”*⁸

- 2) La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), sus propósitos son:

- *“Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y*
- *Promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados a fin de asegurar la eficacia de medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción.”*⁹

⁸ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Convención para combatir el cohecho (OCDE)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde>

2 de agosto de 2019

⁹ PROMÉXICO. “Conoce más sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA”. (Texto) 2018.

<https://www.gob.mx/promexico/articulos/conoce-mas-sobre-la-convencion-interamericana-contr-la-corrupcion-de-la-oea>

2 de agosto de 2019

3) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Sus finalidades son:

- *“Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;*
- *Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y*
- *Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”¹⁰*

Hasta aquí se ha señalado el impacto de la corrupción de manera general e internacional, ahora se tratará el problema que vive México actualmente. Es notable, que está inmerso en una serie de problemas derivados de las múltiples prácticas corruptas que se ejercen día a día, cómo:

- La sociedad confía menos en las instituciones públicas, dan por hecho que todas ellas son corruptas, dando como resultado una menor participación de la ciudadanía.
- Se desconfía en los partidos políticos, provoca que menos personas voten en las elecciones y afecte significativamente el régimen democrático que rige en el estado mexicano.
- Provoca más pobreza, desigualdad y violencia pues solo quienes tienen solvencia económica son los que pueden acceder no solo a los servicios que brinda el estado, sino a la misma impartición de justicia.
- Afecta directamente la economía: los ciudadanos al darse cuenta que sus impuestos no son redituables para la sociedad, optan por dejar de pagarlos. Esto provoca una menor recaudación de impuestos. Por otro lado, un país corrupto es mucho menos

¹⁰ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-ONU>

2 de agosto de 2019

atractivo para los inversionistas extranjeros, pues genera un gasto adicional al esperado.

Cabe decir que, en el país, la corrupción es uno de los más grandes problemas desde hace tiempo, pero en la actualidad ha tenido un impacto mayor. A pesar de una larga historia de campañas contra la corrupción con grandes promesas políticas, reformas en las normas e instituciones, e incluso el encarcelamiento de altos oficiales públicos, no ha habido mejora alguna.

Lo anterior no es una simple percepción ni una visión subjetiva del fenómeno, ello se demuestra con los resultados que se han obtenido como país en los estándares ya mencionados, que a continuación se analizarán más específicamente:

- El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno publicado en 2010 por Transparencia Mexicana expresa lo siguiente:

“En 2010, se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2007 fueron 197 millones de actos.

En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. En 2007 el promedio fue de \$138.00.

En 2010, para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por TM se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”. En 2007 este costo fue de 27 mil millones de pesos.

En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó 33% de su ingreso.

La frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010.

16 entidades federativas redujeron su frecuencia de corrupción respecto a 2007; en las otras 16 entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó.”¹¹

- Un informe del Fondo Monetario Internacional establece lo siguiente:

“Una mejora en el Índice de Control de la Corrupción por un tercio de una desviación estándar (equivalente a la mejora promedio para aquellos países que redujeron la corrupción entre 1996 y 2017) está asociada con un incremento de 1.2 puntos porcentuales en los ingresos del gobierno como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Si esa mejora se aplica a todos los países, esto implica que el incremento en los ingresos fiscales podría ser de un billón de dólares o 1.25% del PIB mundial.”¹²

- En el Índice de Percepción de Corrupción 2018, se manifestó lo siguiente:

“México se ubica en el puesto 138 de 180, con una calificación de 28, tres lugares por debajo del mismo estudio de 2017 (135 de 180). Se encuentra empatado con Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia.

México está entre los cinco países con la calificación más baja en la región de las Américas. Solo 10 puntos por arriba de Venezuela, último lugar en la zona.”¹³

- Juan Pablo Castañón, presidente del Consejo Coordinador Empresarial expresó lo siguiente:

¹¹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno”. (Informe) 2011. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
5 de agosto de 2019

¹² PROCESO. “FMI: combatir la corrupción generaría un billón de dólares extras por año”. (Texto) 2019. <https://www.proceso.com.mx/internacional/2019/4/4/fmi-combatir-la-corrupcion-generaria-un-billon-de-dolares-extras-por-ano-222796.html>
20 de agosto de 2019

¹³ IMCO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA. “Índice de Percepción de la Corrupción vía Transparencia Internacional”. (Texto) 2019. <https://imco.org.mx/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/>
20 de agosto de 2019

“Los mexicanos pierden 363 mil millones de pesos al año por corrupción, más que el presupuesto destinado a la SEP (300 mil 140.2 millones). Es la pérdida y el costo de productividad por la corrupción a la economía mexicana

Hoy representa un costo que se calcula del 2% del Producto Interno Bruto según el Foro Económico Mundial y hasta un 10% de la economía de acuerdo a la Organización de los Estados Americanos.

La corrupción es el mayor obstáculo para los negocios en el país, así como también es el segundo problema que los ciudadanos identifican como más importante, sólo detrás de la inseguridad.

Las consecuencias de la corrupción son graves en términos económicos y sociales: de acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional, en países con altos niveles de corrupción, la inversión es hasta 5% menor, y de acuerdo con diversas organizaciones como el Foro Económico Mundial, el Banco de México, el Banco Mundial y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, la corrupción oscila entre 2% y 10% del PIB, ese es nuestro costo. A nivel individual, Transparencia Mexicana estima que se dedica 14% del ingreso promedio anual a pagos extraoficiales.

Socialmente, la corrupción y debilidad de las instituciones se ha traducido en una caída de la confianza en la interacción entre sectores público y privado. En términos políticos, el fenómeno afecta al Estado de derecho y la gobernabilidad. Actualmente, México vive una crisis de representación donde 91% de los ciudadanos no confía en los partidos políticos, 83% en los legisladores y 80% no cree en el sistema judicial, esto es una crisis de instituciones.

*Por si fuera poco, el problema no se reduce al sector público. Las empresas, los ciudadanos, las organizaciones civiles también forman parte de este problema. Ahora, tenemos también que ser parte de la solución. Por eso, como parte de la agenda Visión México, el sector privado está trabajando junto a la Secretaría de la Función Pública, para identificar cuáles son los trámites y servicios más vulnerables a la corrupción”.*¹⁴

¹⁴ EL SOL DE MÉXICO. “Mexicanos pierden 363 mil millones de pesos al año por corrupción: CCE”. (Texto) 2019.

<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/corrupcion-perdidas-mexico-consejo-coordinador-empresarial-juan-pablo-castanon-prd-plenaria-senado-2985086.html>

20 de agosto de 2019

- De acuerdo al Barómetro Global de Corrupción 2019 (ver Ilustración 1), publicado por Transparencia Internacional el 23 de septiembre pasado, se expresó lo siguiente:

“Nueve de cada 10 mexicanos aún declaran que la corrupción sigue siendo un problema para el país.

De acuerdo con el estudio, el 21% de la población encuestada en México consideró que la corrupción había disminuido.

El 44% de las y los encuestados consideraron que la corrupción en México había aumentado durante el último año. Este porcentaje es menor que el expresado en 2017, en el que el 61% de los encuestados consideró que la corrupción había aumentado.

Uno de cada tres mexicanos (34% de los encuestados) reconoce haber tenido que pagar un soborno para acceder a trámites y servicios, lo que convierte a nuestro país en el segundo de la región con más sobornos. Sin embargo, en 2017 la mitad de los encuestados (51%) reportó haber incurrido en esta práctica.

En 2019, el 61% de los encuestados señaló que el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador está actuando “bien” o “muy bien” en la lucha contra la corrupción. En 2017, en contraste, el 24% de los encuestados consideró que el Gobierno de Enrique Peña Nieto actuaba “bien” o “muy bien” en contra de la corrupción.

Los servicios públicos en los que un mayor porcentaje de mexicanos reporta haber pagado un soborno se relacionan con la policía (52%), el acceso a la justicia (35%) y con la provisión de servicios públicos básicos (30%).”¹⁵

¹⁵ IMCO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA. “Barómetro de la Corrupción de América Latina vía Transparencia Internacional”. (Texto) 2019.

<https://imco.org.mx/imco-recomienda/barometro-de-la-corrupcion-de-america-latina-2019-via-transparencia-internacional/>

30 de septiembre de 2019

Resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2017 y Barómetro Global de la Corrupción 2019 para México sobre percepción de la corrupción, experiencias de corrupción y valoración sobre el desempeño del gobierno en turno en la lucha contra la corrupción		
Variable	BGC 2017	BGC 2019
Porcentaje de encuestados que perciben que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses	61%	44%
Porcentaje de encuestados que perciben que la corrupción disminuyó en los últimos 12 meses	6%	21%
Porcentaje de encuestados que reportan haber sido víctimas de corrupción en algún trámite o servicio	51%	34%
Porcentaje de encuestados que consideran que el gobierno en turno está manejando bien o muy bien la lucha contra la corrupción	24%	61%

Fuente: Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2017). Barómetro Global de la Corrupción 2017, en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017>, Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2019). Barómetro Global de la Corrupción 2019, en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019>

Ilustración 1, Recuperada de: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>

La corrupción es uno de los más grandes problemas en el mundo. Como se analizó, en el caso de México, no ha hecho más que empeorar a diferencia de este último año donde mejoró en el barómetro global, pero en los demás estándares internacionales eso no ha sucedido. De los 35 países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) México se encuentra en el lamentable puesto 35. Y esto deja mucho que desear del país.

1.2 Corrupción y Derechos Humanos

La corrupción, al ser un fenómeno que trastoca todos los ámbitos de la sociedad, ineludiblemente provoca afecta los derechos humanos. En el punto anterior se habló de pobreza y desigualdad como causas de corrupción. De ellas se hablará específicamente en este apartado.

Si a tal grado de afectación llega la corrupción, es necesario entonces entender qué está violando, es decir, que es un derecho humano. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, dice:

*“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”*¹⁶

Cabe destacar que los derechos humanos están reconocidos en el artículo 1º constitucional y como los define la Comisión Nacional de Derechos Humanos, son indispensables para el desarrollo integral de la persona. Entonces, la corrupción, al provocar más pobreza, desigualdad, favoritismos injustificados e innecesarios, limitado acceso a la justicia, políticas públicas, servicios públicos y muchos más problemas, impide no solo el desarrollo integral de las personas sino, arbitrariamente se les otorgan más derechos a unos que a otros.

Para establecer de forma más clara los vínculos entre corrupción y derechos humanos, se mencionarán algunas situaciones donde se violan estos por aquella, tomando como punto de partida lo que señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹⁷.

- La solicitud de sobornos como condición de acceso a los derechos ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos.

¹⁶ CNDH, MÉXICO. “¿Qué son los Derechos Humanos?”. (Texto).

<https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

30 de septiembre de 2019

¹⁷ CNDH, MÉXICO. “Los derechos y la corrupción en México”. (Documento web) 2017.

<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

30 de septiembre de 2019

El otorgamiento de dadivas para agilizar un trámite largo, o para alargar un breve y evitar que una persona tenga lo que le corresponde; para acceder a un servicio de salud; para obtener una concesión, etc., violentando los derechos de igualdad, justicia, no discriminación, debido proceso, etc.

- El pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos.

La realización de megaproyectos, ya sean turísticos, presas, minería, eólicos, que muchas veces obtienen el visto bueno de las evaluaciones de impacto a través de sobornos, provocando la sobreexplotación de recursos y la contaminación del medio ambiente, más aun, despojando incluso a las propias comunidades de sus tierras.

La compra de votos y el soborno a los servidores públicos encargados de las elecciones, provocando la llegada al poder de líderes funestos y poco empáticos con los problemas de la sociedad, generando que ese círculo vicioso de la corrupción siga subsistiendo, violentando los derechos político-electorales directamente.

- La disminución de los recursos públicos

Menos bienes y peores servicios, el gasto público se destina a sectores previamente seleccionados y se deja en abandono con un presupuesto mínimo a los sectores más desprotegidos provocando más pobreza.

El desvío de recursos no se queda atrás, la creación de empresas fantasma como una fuente de riqueza de los altos funcionarios a costa de la falta o mala calidad de servicios públicos para la sociedad.

- Captura estatal o corrupción estructural.

Distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público. Políticas que se destinan solo a unos cuantos dejando a la mayoría

con nulo o mínimo apoyo. De igual manera el presupuesto destinado a obras publicas donde se proyecta un gasto exorbitante, siendo el real un mínimo.

1.3 El Combate a la Corrupción y los Organismos Autónomos

Transparencia Internacional, uno de los organismos más importantes en materia de combate a la corrupción, emite los estándares ya vistos, muestra cómo afecta a los países y da recomendaciones para lograr el cometido de un verdadero combate a la corrupción.

Esta organización realizó recomendaciones al estado mexicano al publicar su Índice de Percepción de la Corrupción 2017¹⁸, en el sentido de contar con organismos que no dependan de otros niveles de gobierno, ya que sus procedimientos y alcances pueden ser sometidos a fines personales y políticos, tergiversando las finalidades para las que fueron creados.

También se abarcó este tema en el apartado primero “Causas” de la corrupción, señalándolo cómo, “Instancias Anticorrupción Débiles”, es decir, aquellas que no castigan porque no cuentan con los mecanismos adecuados para hacerlo así como no previenen y persiguen estos delitos.

Se trata de instancias que generalmente están subordinadas a algún poder del estado, que no tienen autonomía económica, técnica, de gestión etc. Por tanto, para su funcionamiento dependen directamente del poder al que están subordinadas. Al depender de un poder para actuar, es este el que dirige la batuta, no solo sobre qué actuar, sino cómo o hacia quién.

¹⁸ IMCO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA. “Índice de Percepción de la Corrupción 2017 vía Transparencia Internacional”. (Texto) 2018.

<https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>

3 de octubre de 2019.

Siguiendo lo anterior, para un efectivo combate a la corrupción, es menester la creación de organismos autónomos, que no dependan ni económicamente ni técnicamente de ningún poder, que no estén subordinados y que su actuación dependa única y exclusivamente de ellos, de los alcances y limitaciones que les confiera la ley. Por ello se abarcó en este apartado el tema de los Organismos Constitucionales Autónomos, como una institución “Ideal” que sea la naturaleza de un organismo anticorrupción.

Un Órgano Constitucional Autónomo, parafraseando a Ugalde Calderón, es aquél creado en la Constitución, que no está adscrito a ningún poder del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), actúa con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar un asunto de gran trascendencia para la sociedad.¹⁹

Al otorgarle la etiqueta de “ideal” no se pretende dar por sentado que lo sea sino, dada su naturaleza y sus características formales, se proyecta que lo sea. Dichas características se toman a la luz de lo que Pedroza de la Llave expone:

1. Autonomía de tipo político-jurídica: gozan de capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; administrativa: tiene libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado; y; financiera: pueden determinar sus propias necesidades materiales.
2. Personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria: es decir, debe tener capacidad para formular su normativa interna.
3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.

¹⁹ UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín. “Órganos Constitucionales Autónomos”. (Documento web) 2010.

<https://portalantior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

3 de octubre de 2019

4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
5. Deben contar con capacidad para auto organizarse.
6. Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.
7. Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
8. Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad.
9. Para integrar el órgano, se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
10. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.
11. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
12. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.
13. El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
14. Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.
15. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.
16. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
17. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.
18. Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.²⁰

Al ser la corrupción un tema de gran trascendencia e impacto para la sociedad mexicana, aunado a lo ya expuesto respecto a la naturaleza de los Órganos Constitucionales Autónomos, pudiera concluirse que éstos son la respuesta para lo que se busca haga frente a la corrupción. Pero no hay que hacer conclusiones anticipadas en tanto no se conocen otras alternativas, para ello es el cometido de los siguientes capítulos.

1.4 El Combate a la Corrupción y los Comités

Dado que el tema principal de este instrumento es el Sistema Nacional Anticorrupción, y este a su vez está compuesto por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción, en este apartado se expondrá lo que debe entenderse por comité de manera general, tomando en cuenta las diferentes acepciones que puede tomar la palabra, así como las funciones del comité en cuestión.

Según Fernández Sessarego, un comité *“es una organización de personas que a título de promotores de una determinada iniciativa altruista se dirige al público solicitando donaciones, aportes recaudados a la consecución de los fines expresados.”*²¹

Asimismo, señala como características:

²⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Thalía. “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México”. (Documento web) 2002.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

3 de octubre de 2019.

²¹ FERNANDEZ SESSAREGO, CARLOS. “Persona jurídica, fundación y comité”. (Documento web).

<http://www.geocities.ws/dabogacia/personajuridicafundacionycomite.doc>

3 de octubre de 2019.

“Su constitución exige la presencia de cuando menos dos personas, entre las que se crea, entre ellas y el comité, un vínculo de “necesidad”.

Sus miembros realizan actividades en común. Participan activamente los promotores, otorgantes, los beneficiarios y los terceros quienes adquieren derechos y obligaciones en el cumplimiento de la finalidad propuesta por el comité.

Es una organización abierta a la afiliación. Cualquier persona puede integrarse a ella siempre que cumplan con las previsiones estatutarias para la admisión de nuevos miembros.

Tiene existencia efímera. Después de la recaudación de fondos del público y de aplicar los recursos captados a un fin altruista, se disuelve.

Al comité no le importa tanto tener un patrimonio propio formado por los instituyentes y miembros del mismo, sino recaudar dinero u otros bienes del público.”²²

Puede entenderse que un comité es un organismo muy distinto a un Órgano Constitucional Autónomo, pues no tiene autonomía ni patrimonio propios, lo que podría ser de impacto al tener en cuenta que Transparencia Internacional recomienda evitar tener organismos que dependan de intereses de otros poderes. Pero como ya he dicho, es pronto para hacer conclusiones anticipadas, sin conocer a fondo cada uno.

Por su parte la página Oficial del Sistema Nacional Anticorrupción establece de manera general las funciones de cada uno de sus comités:

“La función del Comité Coordinador es ser la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

Entre las tareas del Comité Coordinador se encuentran: instrumentar los mecanismos, bases y principios de coordinación con las autoridades de fiscalización, control y prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; el establecimiento de

²² FERNANDEZ SESSAREGO, CARLOS. op. cit. pág. 268.

mecanismos de coordinación con los Sistemas Locales Anticorrupción; y participar en los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana es la instancia que contribuye a cumplir los objetivos del Comité Coordinador, asimismo, tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional Anticorrupción y está integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia.

Está integrado por cinco ciudadanos honorables y de prestigio, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

Algunas de sus funciones principales son opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y políticas integrales; proponer al Comité Coordinador los proyectos de bases de coordinación entre las instituciones de fiscalización de recursos públicos, los proyectos de mejora a los instrumentos de la Plataforma Digital Nacional, así como los mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de hechos de corrupción.

El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización es presidido de manera dual por el auditor Superior de la Federación y la persona titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para este cargo.

Es responsable de diseñar, aprobar y promocionar las políticas integrales en materia de fiscalización; instrumentar los mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema e; implementar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generan las instituciones competentes en la materia.”²³

El presente capítulo tuvo la intención de mostrar los conceptos claves que se tratarán a lo largo de este trabajo y ofrecer una visión más amplia de ellos, el impacto que tienen individual y conjuntamente en la vida social. Como ya se mencionó, la finalidad del

²³ MÉXICO. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. “Quiénes Somos”. (Texto).

<https://sna.org.mx/>

3 de octubre de 2019

presente trabajo es estudiar la estructura orgánica del Sistema Nacional Anticorrupción, pero, así como antes de hablar de Corrupción, Derechos Humanos, Organismos Constitucionales Autónomos y Comités, se dio un preámbulo de cada uno, es menester hacer lo mismo con aquel, por ello el siguiente capítulo tiene como objetivo mostrar los antecedentes internacionales y nacionales que dieron paso a su creación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN MEXICO Y SU INTERACCIÓN CON EL ÁMBITO INTERNACIONAL

2.1 Corrupción en México 80's - 2014

El capítulo anterior persiguió una finalidad primordial: explicar lo que es la corrupción y cómo debe entenderse. Ahora bien, la finalidad del presente capítulo va más abocada al tema central de este trabajo: el Sistema Nacional Anticorrupción. Si bien no se va a entrar de lleno al estudio de éste inmediatamente, si se pondrán sobre la mesa y analizarán las diferentes reformas y cambios que se han ido dando en el Estado mexicano, los convenios internacionales que se han creado y de los que como nación somos parte, así como las iniciativas de reforma que dieron paso al Sistema, para así entender qué se ha hecho para combatir la corrupción.

Este primer apartado, se apoyará del método histórico, ya que es el más adecuado, puesto que se analizará sexenio por sexenio –desde Miguel de la Madrid hasta hoy día- la postura, iniciativas y cambios que implementó y ha implementado cada presidente, para poder visualizar la evolución que ha tenido el combate a la corrupción hasta la creación del actual Sistema.

Es menester destacar que el análisis que se hará de cada sexenio será meramente ilustrativo e histórico, puesto que mostrara los mecanismos que creó cada presidente, sin que se critique si fueron efectivos o no, ya que para esto es que se incluirán las puntuaciones de distintos estándares, como, el Índice de Percepción de Corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción, etc., que muestren de una manera más objetiva la efectividad de dichos mecanismos.

Miguel de la Madrid (1982-1988)

En primer lugar, se hablará de él, no porque sea el presidente que avanzó más en el camino del combate a la corrupción o porque haya hecho menos, sino más bien por el impacto que tuvieron las figuras e instituciones que creó. Todo su movimiento de combate a la corrupción comenzó cuando invitó a una gran “renovación moral”, al expresar:

“Estamos pasando por épocas difíciles y dolorosas, Los retos que avizoramos son imponentes; pero necesitamos abordar la superación de estos retos con vigor, con imaginación, con talento y para ello es imprescindible la renovación moral de la sociedad. Una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae”
*“La corrupción en el sector gubernamental es la forma más intolerable de inmoralidad social. Lo hemos expuesto ante la nación en esta forma: la renovación moral debe ser un compromiso de todos y cada uno de los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores y de los gremios; pero hemos de saber tomar, en el gobierno de la República, nuestros propios compromisos y nuestras propias obligaciones”*²⁴

Sus medidas destacables para mostrar a la población su compromiso con el combate a la corrupción fueron: la creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, creación de la primera Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y la creación de la figura de enriquecimiento inexplicable.

Los casos más mencionados en su sexenio fueron el encarcelamiento de Arturo Durazo Moreno, quien era jefe de la policía y tenía relaciones con delincuentes; y el encarcelamiento de Jorge Díaz Serrano, ex director de PEMEX.

Carlos Salinas (1988-1994)

²⁴ PROCESO. “La renovación moral que propone De la Madrid”. (Texto) 2019.
<https://www.proceso.com.mx/133015/la-renovacion-moral-que-propone-de-la-madrid>
10 de diciembre de 2019

Creó la Contraloría Social, la cual tuvo como objetivo los derechos ciudadanos a la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática del desarrollo nacional consagrados en los numerales 6, 8 y 26 inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus casos destacables de combate a la corrupción fueron el encarcelamiento de Joaquín Hernández, “La Quina”, y Carlos Jongitud Barrios, del SNTE.

Ernesto Zedillo (1994-2000)

Su caso más emblemático fue la persecución de Carlos Salinas y la aprehensión de su hermano Raúl; Ordenó el arresto de Raúl Salinas de Gortari, acusado del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, también fue acusado e investigado por enriquecimiento ilícito que provenía de una partida secreta en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Se calculaba en 14.6 millones de dólares la cantidad que desvió entre 1990 y 1994.

Vicente Fox (2000-2006)

Al asumir la presidencia, hizo hincapié en el combate a la corrupción, igual que los anteriores presidentes, así creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). También impulsó al IFAI al transparentar la corrupción.

Felipe Calderón (2006-2012)

Presentó su programa anticorrupción luego de cumplir dos años en el poder, llamado oficialmente Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, constaba de seis ejes rectores que tenían como fin:

- Consolidar el sistema de transparencia;
- Fortalecer la fiscalización de recursos públicos;

- Fomentar la cultura de la legalidad;
- Involucrar a la sociedad en el combate a la corrupción;
- Crear nuevos mecanismos oficiales de coordinación;
- Atacar este flagelo en la seguridad pública y en la procuración de justicia.

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

En su Plan Nacional de Desarrollo, se contempló en el objetivo 1.4, garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, y la estrategia 1.4.3 consistió en: combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.

Dentro de esta estrategia se incluye la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de la cooperación en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.

Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

En la página oficial de López Obrador, se encuentra un apartado dedicado al combate a la corrupción, donde se expresa:

El presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador dio a conocer que trabaja conjuntamente con el coordinador de la Consejería Jurídica del nuevo gobierno democrático, Julio Scherer Ibarra en dos paquetes de iniciativas de reformas: el primero tiene que ver con austeridad republicana, combate a la corrupción y de la impunidad, y el segundo tiene que ver con el estado de bienestar.

Es decir, en un paquete de iniciativas con el propósito de que haya austeridad republicana, que no se permita en el gobierno la corrupción y se elimine por completo la impunidad”, indicó.

*Dijo que en este grupo de iniciativas de reforma se considera el que va a convertirse en delito grave: la corrupción; el fraude electoral sin derecho a fianza como sería el caso de compra de voto, la utilización de los recursos del presupuesto para favorecer a candidatos y partidos, la falsificación de actas y todo lo que se padece cuando las elecciones no son limpias y libres.*²⁵

Hasta este momento, el presente apartado estuvo dedicado a dar un breve vistazo a diferentes sexenios en nuestro país y algunas de sus posturas y mecanismos frente a la corrupción, pero como ya se mencionó al inicio, se mostrarán algunos estándares que podrán dar cuenta de su eficacia o no. En primer lugar, el Índice de Percepción de Corrupción, el cual se publica desde 1995, es cierto que no abarca los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, pero para ellos se utilizarán otros datos.

Antes de mostrar los datos del Índice de Percepción de Corrupción, es necesario aclarar ciertos aspectos de este a fin de que sea más entendible, para ello se hará uso de la información que Transparencia Mexicana dice: *“El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) combina datos de una variedad de fuentes distintas que recogen las percepciones que tienen empresarios y especialistas de países sobre los niveles de corrupción en el sector público.”*²⁶ En cuanto a las columnas de la siguiente tabla, “Posición” se refiere al lugar que ocupa México como país respecto del total de países evaluados; “Calificación” es la escala que va de 0 (más corrupto) a 100 (menos corrupto), y; “Países evaluados” es la totalidad de éstos que participaron en el índice en determinado año.

²⁵AMLO. “Combate a la corrupción”. (Texto) 2018.

<https://lopezobrador.org.mx/temas/combate-a-la-corrupcion/>
10 de diciembre de 2019

²⁶ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Índice de Percepción de la Corrupción 2018: Breve nota sobre la metodología”. (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/metodologiaipc2018/>
10 de diciembre de 2019

POSICIÓN DE MÉXICO EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN			
Fecha	Posición (# países)	Calificación (100-0)	Países Evaluados
2019	130	29	180
2018	138	28	180
2017	135	29	180
2016	123	30	176
2015	95	35	168
2014	103	35	175
2013	106	34	177
2012	105	34	176
2011	100	30	183
2010	98	31	178
2009	89	33	180
2008	72	30	180
2007	72	35	180
2006	70	33	163
2005	65	35	159
2004	64	30	146
2003	64	36	133
2002	57	36	102
2001	51	37	91
2000	59	33	90
1999	58	34	99
1998	55	33	85
1997	47	27	52
1996	38	33	54
1995	32	32	41

Tabla 1, Realizada a partir de datos recabados de la página oficial de Transparencia Internacional.
<https://www.transparency.org/en/cpi/1995>

Otra encuesta sobre corrupción fue la realizada por el periódico de circulación nacional El Universal²⁷ a mil personas con Credencial de Elector en la República Mexicana, del 24 de febrero al 1 de marzo de 2020, publicada el 06 de marzo de 2020, la cual ponía énfasis tanto en el combate a la corrupción que está haciendo el actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, como que tan corruptos fueron algunos ex presidentes. Los datos arrojados fueron los siguientes:

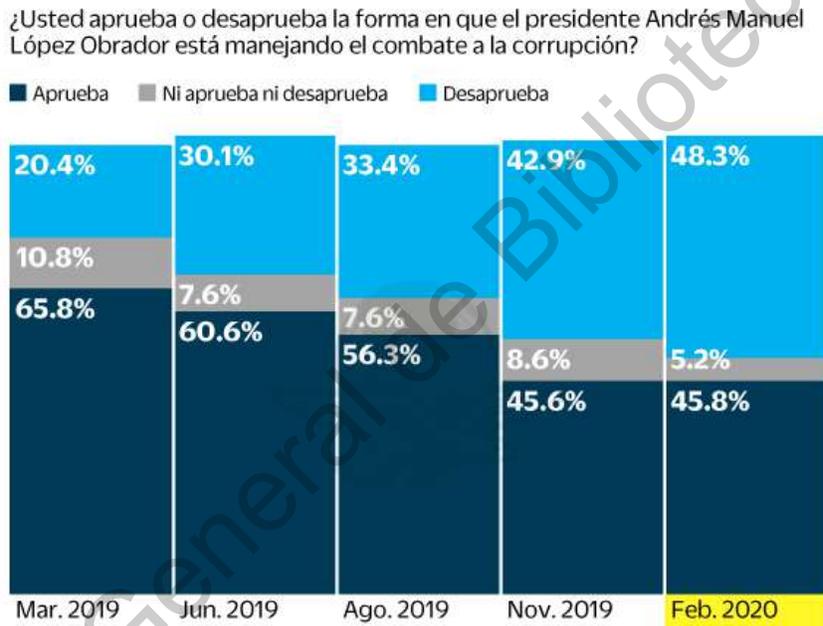
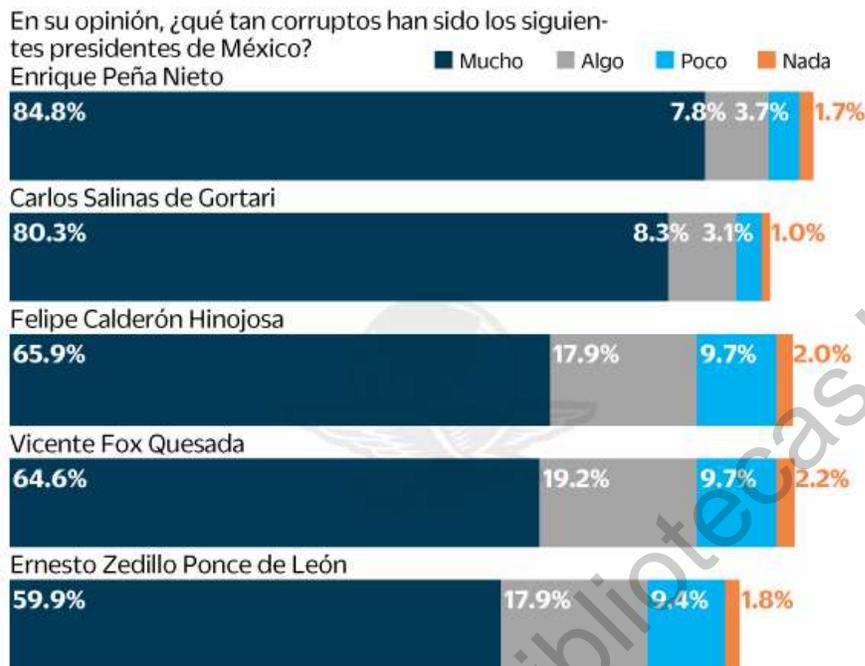


Ilustración 2, Recuperada de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-pena-y-salinas-como-los-expresidentes-mas-corruptos-encuesta>

²⁷ EL UNIVERSAL. CIUDAD DE MÉXICO. “Ven a Peña y Salinas como los expresidentes más corruptos: encuesta”. (Texto) 2020.
<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-pena-y-salinas-como-los-expresidentes-mas-corruptos-encuesta>
 20 de marzo de 2020



NOTA: El porcentaje restante corresponde a la respuesta No sabe/No contestó

Ilustración 3, Recuperada de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-pena-y-salinas-como-los-expresidentes-mas-corruptos-encuesta>

Finalmente se abordará el barómetro Global de Percepción de Corrupción, este, de acuerdo a Transparencia Internacional

“Evalúa las percepciones y experiencias que el público general tiene de la corrupción. Se basa en las respuestas de un determinado número de personas en determinados países. El Barómetro pide a los encuestados su opinión sobre cuál sector público considera como más corrupto, y su opinión sobre la evolución de los niveles de corrupción en un futuro próximo. Además, pide una valoración sobre la lucha contra la corrupción que realiza su gobierno. El Barómetro aborda las experiencias de sobornos de la gente, proporcionando información sobre la frecuencia con que a los ciudadanos se les pide un soborno al entrar en contacto con diferentes servidores públicos.”²⁸

²⁸ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Barómetro Global de la Corrupción 2007. Preguntas frecuentes”. (Documento web) 2007.

https://webantigua.transparencia.org.es/barometro_global/barometro_global_2007/preguntas_frecuentes_barometro_global_2007.pdf

13 de enero de 2020

La última edición del barómetro fue publicada en 2019, y los datos que arroja son los siguientes:

Percepción sobre la corrupción en México.

- *“44% de las y los encuestados consideraron que la corrupción en México había aumentado durante el último año. Este porcentaje es menor 2 que el expresado en 2017, en el que 61% de los encuestados reportó un incremento en la corrupción durante el año anterior a la aplicación de la encuesta.*
- *21% de la población consideró que la corrupción había disminuido (durante los doce meses anteriores a la realización del estudio). En contraste, en el Barómetro 2017, 6% de los encuestados reportó que la corrupción en México había disminuido.”²⁹*

Frecuencia con la que los encuestados declararon haber pagado un soborno en México

- *“Una de cada tres personas (34%) tuvo que pagar un soborno para acceder a un trámite o servicio público. En cambio, en 2017, la mitad de los encuestados (51%) reportó haber incurrido en esta práctica. El número de personas que declaró haber pagado un soborno se redujo 33% entre 2017 y 2019.*
- *Los servicios públicos en los que un mayor porcentaje de mexicanos reporta haber pagado un soborno se relacionan con la policía (52%), con el acceso a la justicia (35%) y con la provisión de servicios públicos básicos (30%).*
- *México se ubica entre los países con un mayor porcentaje de personas que reconoce haber pagado sobornos, con 34% de los encuestados, sólo por encima de Venezuela donde 50% reporta haberlo hecho.”³⁰*

²⁹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional”. (Texto) 2019.

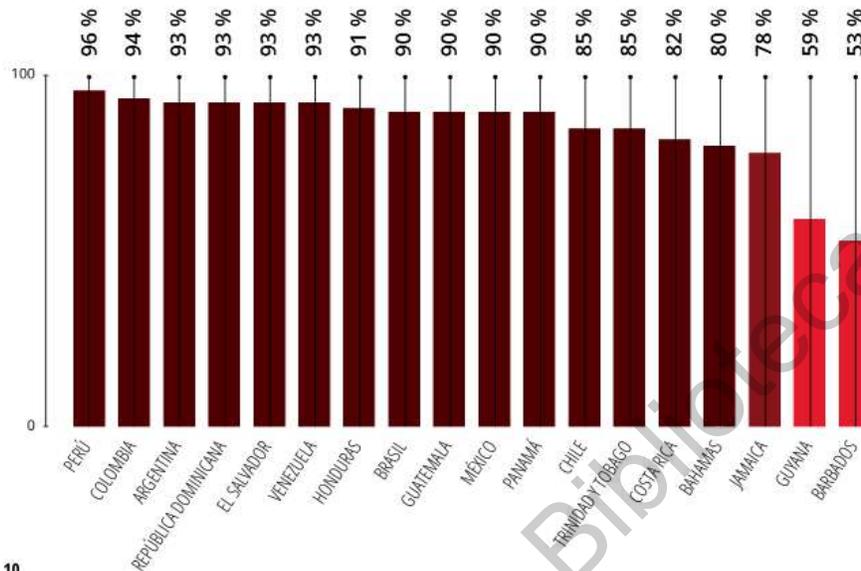
<https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>

13 de enero de 2020

³⁰ TRANSPARENCIA MEXICANA. op. cit., loc. cit.

CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO POR PAÍS

Porcentaje de personas que piensan que la corrupción en el Gobierno es un problema grave¹¹



10

Ilustración 4, Grafica recuperada de: <https://imco.org.mx/barometro-de-la-corrupcion-de-america-latina-2019-via-transparencia-internacional/>

Resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2017 y Barómetro Global de la Corrupción 2019 para México sobre percepción de la corrupción, experiencias de corrupción y valoración sobre el desempeño del gobierno en turno en la lucha contra la corrupción		
Variable	BGC 2017	BGC 2019
Porcentaje de encuestados que perciben que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses	61%	44%
Porcentaje de encuestados que perciben que la corrupción disminuyó en los últimos 12 meses	6%	21%
Porcentaje de encuestados que reportan haber sido víctimas de corrupción en algún trámite o servicio	51%	34%
Porcentaje de encuestados que consideran que el gobierno en turno está manejando bien o muy bien la lucha contra la corrupción	24%	61%

Fuente: Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2017). Barómetro Global de la Corrupción 2017, en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017>, Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional (2019). Barómetro Global de la Corrupción 2019, en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019>

Ilustración 5, Recuperada de: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>

Anexo Respuestas de los latinoamericanos y caribeños sobre el incremento de corrupción en sus países ⁴		
País	BGC 2017	BGC 2019
Barbados	-	37%
Guyana	-	40%
México	61%	44%
Bahamas	-	45%
El Salvador	53%	45%
Guatemala	42%	46%
Jamaica	68%	49%
Argentina	41%	49%
Costa Rica	65%	49%
Colombia	61%	52%
Promedio regional	62%	53%

Ilustración 6, Recuperada de: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>

2.2 Normativa Internacional

Como se señaló en un principio, la finalidad de este capítulo es mostrar el camino que se ha recorrido en el combate a la corrupción y como ha dado pasó al Sistema Nacional Anticorrupción. En el apartado anterior se explicaron las diferentes reformas y acciones a nivel nacional, así, en este apartado se expondrá a partir del ámbito internacional.

Robert Klitgaard, es un estudioso que pone sobre la mesa la trascendencia de hacer frente a la corrupción de manera internacional. Él explica que muchos países crean distintos mecanismos anticorrupción, pero estos no surten los efectos esperados, ya sea por una insuficiencia económica para su implementación o por no tener la capacidad técnica para

hacerlo, es por ello que, al existir la cooperación internacional, los demás países le ayudan a subsanar las ineficiencias que tengan.

Las convenciones internacionales, suelen ser este punto de partida para que así exista la cooperación internacional. Un antecedente importante para que se dieran fue la creación del Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior (Foreign Corrupt Practices Act) en 1977.

Esta acta surgió por el descubrimiento de contribuciones ilegales por parte de compañías estadounidenses al Comité de Reelección del ex presidente Richard Nixon de Estados Unidos. Fue “la primera en considerar como ilegal el pago de sobornos a servidores públicos en el exterior e imponer registros rigurosos sobre las empresas estadounidenses y sus subsidiarias de tal forma que no lograran evitar sanciones por la entrega de sobornos en otros países.”³¹

Con la creación del Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior, se le dio importancia al tema de la corrupción en el ámbito internacional, pasó de verse como un asunto de política interna de cada país a un asunto de política pública internacional. Así surgió la necesidad de crear normativa internacional, para impulsar la cooperación entre todos los países y hacer frente al problema de una manera más efectiva.

Existen 3 convenciones internacionales que son pilares fundamentales para el Sistema Nacional Anticorrupción. En el capítulo anterior ya se hizo mención de ellas, pero dado que la finalidad del capítulo actual es conocer los antecedentes que dieron lugar al Sistema Nacional Anticorrupción, resulta trascendente explicarlos más ampliamente.

³¹“Capítulo I: La Corrupción y su Historia”. (Documento web).

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikqOmiulHuAhU5AZ0JHeOUBR4OFjAAegOIAhAC&url=http%3A%2F%2Fcatarina.udlap.mx%2Fu_dl_a%2Ftales%2Fdocumentos%2Flri%2Fmacias_f_m%2Fcapitulo1.pdf&usg=AOvVaw33fSSvUdpMcdAdOX3ALGoe

15 de mayo de 2019

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³² (UNCAC).

Aprobada mediante la Resolución 58/4 y presentada ante la Conferencia Política de Alto Nivel, en Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre del 2003, sus finalidades son:

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Un punto relevante de esta convención es el señalar que para que haya un impacto y cambios favorables, es necesario que las normas sean aplicables tanto al sector público como al sector privado y que, además, se involucre a la sociedad en el diseño e implementación de acciones en materia anticorrupción.

Otro aspecto novedoso de la Convención radica en el tratamiento que otorga a los fondos provenientes de actos de corrupción desviados de los erarios públicos nacionales a terceros países. La recuperación de activos es fundamental, ya que estos fondos son propiedad del Estado y es indispensable su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos, lo que obliga a los Estados Parte a brindar mayor cooperación para prevenir y detectar movimientos de fondo.

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos³³ (OEA)

³²NACIONES UNIDAS. NUEVA YORK. “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”. (Documento web) 2004.

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_N_U_contra_la_Corrupcion.pdf

7 de febrero de 2020

³³ OEA. “Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58)”. (Texto).

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Aprobada en Conferencia Interamericana Extraordinaria y abierta a firma en Caracas el 29 de marzo de 1996, entró en vigor el 6 de marzo de 1997. Fue el primer ordenamiento a nivel internacional respecto de este tema. Dentro de sus finalidades se encuentran:

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Fue el primer instrumento jurídico internacional en la lucha contra la corrupción y sirvió como modelo para otras convenciones anticorrupción. Además, pone especial énfasis en fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³⁴ (OCDE) del 17 de diciembre de 1997.

Es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales

7 de febrero de 2020

³⁴ OCDE. “La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho”. (Documento web). https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti-Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPA%C3%91OL.Pdf

7 de febrero de 2020

Es el primer y único instrumento internacional anticorrupción que se enfoca en el lado “oferente” de la corrupción, es decir la persona o entidad que ofrece, promete u otorga una dádiva. Este preciso enfoque ha permitido a la OCDE convertirse en la autoridad más destacada del mundo contra el cohecho en transacciones comerciales internacionales.

Otros puntos importantes de la Convención son: proporcionar asistencia legal pronta a otros países para la investigación de acusaciones de cohecho internacional; negando la deducibilidad fiscal de los pagos por cohecho; e imponer sanciones suficientes por el delito de cohecho internacional.

2.3 **Iniciativas de Reforma y Reformas**

Para implementar una ley es necesario llevar a cabo un proceso, no solo formal, donde se propone una iniciativa, se revisa por las cámaras y se aprueba por el presidente, sino también, una evolución que marque el camino hacia un horizonte fijado, en este caso, hacer frente a la corrupción.

Para aprobar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción no fue la excepción. Desde 2012 se empezaron a realizar esfuerzos, así como crear organismos y proponer iniciativas que culminaron en ella. Este apartado no tiene como objetivo criticar todos ellos, pero si explicarlos a fin de poder entender todo lo que existe y existió hasta llegar a lo que actualmente conocemos.

Además, hay que tener en cuenta que las figuras que voy a desarrollar a continuación fueron creadas en un contexto donde el estado mexicano ya formaba parte de las convenciones Internacionales mencionadas en el apartado anterior, por tanto, resulta de gran importancia detectar si cumplen con lo que aquellas establecen a los estados parte.

Programa Nacional De Rendición De Cuentas, Transparencia Y Combate A La Corrupción 2008-2012:

Creado por el ex presidente Felipe Calderón, el Programa propuso nuevos esquemas de coordinación interinstitucional para la instrumentación de políticas públicas transversales, con especial énfasis en las instituciones de seguridad en la lucha contra la corrupción. Éste contaba con 6 objetivos:

- a) *“Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas;*
- b) *Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones;*
- c) *Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública;*
- d) *Institucionalizar mecanismos de vinculación y **participación ciudadana** en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y la legalidad;*
- e) *Establecer mecanismos de **coordinación de acciones** para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal, y;*
- f) *Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.”*³⁵

Ley Federal Anticorrupción En Contrataciones Públicas:

Facultaba a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurran en actos de corrupción en los tres ámbitos de la Administración pública. Y a la letra dice:

³⁵ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción”. (Documento web) 2009.

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf

07 de febrero de 2020

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto:

- I. Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las **personas físicas y morales**, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley;
- II. Regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, y;
- III. Establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar esta Ley.³⁶

Iniciativas De Reforma Constitucional De 2012:

- Iniciativa del PRI-PVEM: proponía la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción, como una **instancia autónoma**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral.
- Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática: proponía que se creara un **órgano constitucional autónomo** de alta especialización, cuyo objetivo fuera la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios. Dicho órgano, denominado Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, compartiría, con el Ministerio Público, la facultad de ejercer la acción penal.

³⁶ MÉXICO: Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. artículo 1.

- Iniciativa del Partido Acción Nacional: propuso una iniciativa con proyecto de decreto que reformaba diversos artículos constitucionales y que expedía la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control (INAC). Este instituto se visualizaba como un **órgano público autónomo** nacional que centralizaba las atribuciones de prevención, investigación y sanción, tanto penal como administrativa.

Iniciativa De Reforma Constitucional De 2013:

Se creaba la Fiscalía General de Combate a la Corrupción, como un órgano autónomo encargado de la investigación y persecución de los delitos en materia de corrupción para el orden federal

Reforma a la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal:

Se establecía en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2012, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública y la creación de un organismo constitucional autónomo en materia de combate a la corrupción, en cuyo artículo segundo transitorio a la letra dice:

Segundo. - Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del

Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.³⁷

Reforma En Materia Político-Electoral De 2014:

Estableció que la Fiscalía General de la República (FGR) contará, por lo menos, con dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales y otra especializada en el combate a la corrupción.

Creación de la Fiscalía Anticorrupción:

Unidad administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión³⁸.

Como pudo notarse, todos estos cambios pretenden dar solución a un problema, además responden a lo que las convenciones internacionales establecen, el gran cambio vino con la reforma constitucional que abordaré en el siguiente apartado, pues fue un cambio de 180°.

El camino ya estaba fijado hacia un órgano completamente distinto, que si bien ambos persiguen el mismo objetivo –combatir la corrupción–, el impacto de uno respecto del

³⁷ DOF. “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. (Texto) 2013.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013&print=true

20 de marzo de 2020

³⁸ ETHOS LABORATORIO DE POLITICAS PÚBLICAS. “Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos”. *Op. cit. Loc. cit.*

otro resulta evidente, mucho más, tomando en cuenta la situación actual del país. Pero no se detendrá más en ello, ya que esa finalidad es de otro capítulo, por ahora se continuará con la estructura general del Sistema Nacional Anticorrupción.

2.4 Reforma Constitucional 2015

El 27 de mayo del 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno. Dicha reforma quedó plasmada en el artículo 113 constitucional, que a la letra señala:

*“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la **instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes** en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:*

*I. El Sistema contará con un **Comité Coordinador** que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;*

*II. El **Comité de Participación Ciudadana** del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y*

*III. Corresponderá al **Comité Coordinador** del Sistema, en los términos que determine la Ley:*

- a) El **establecimiento de mecanismos de coordinación** con los sistemas locales;*
- b) El **diseño y promoción de políticas integrales** en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas*

administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

*Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”*³⁹

Además de crear el Sistema Nacional Anticorrupción, la presente reforma dio las bases para que se crearan nuevas leyes y se reformaran algunas de las ya existentes, logrando con ello perseguir el objetivo planteado.

Aquí pudo entenderse más claramente lo que mencioné en el punto anterior, antes denotaba el interés de crear un órgano especializado y autónomo, mientras que acá se establece un comité como órgano rector. Lo destacable es el reconocimiento de la

³⁹ MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, op. cit., artículo 113.

participación ciudadana y la coordinación entre los niveles de gobierno, puntos que si se recuerda son fundamentales en los objetivos que buscan las Convenciones Internacionales.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El capítulo anterior tuvo como finalidad explicar el camino del combate a la corrupción que se ha recorrido como país desde el sexenio de Miguel de la Madrid hasta la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Las diversas estrategias que han implementado los expresidentes de México, los convenios internacionales que se han ratificado, así como su implementación en el territorio.

Lo anterior persiguió un objetivo: entender la evolución que el país ha tenido en el combate a la corrupción y que dio como resultado el actual Sistema Nacional Anticorrupción. El objetivo de este capítulo, de igual manera, va dirigido a describir la estructura orgánica del propio Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.⁴⁰

Pero antes de entrar en ello, es necesario señalar, que, así como el capítulo anterior se limitó solo a describir y exponer los diversos mecanismos anticorrupción, así lo hará el presente capítulo. Se limitará, a mostrar la Estructura Orgánica del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, no a su crítica ni a mostrar un punto de vista a favor o en contra de dicha estructura, pues todo esto será parte del último capítulo del presente trabajo.

De igual forma, en los apartados de combate a la corrupción y protección a derechos humanos, se señalarán los mecanismos y/o acciones que prevén ambas instituciones para subsanarlos. Pero esto se hará a la luz de estudios teóricos que señalen la forma en que debería abordarse cada uno para su efectivo alcance, es decir, qué elementos debe tener un ordenamiento anticorrupción para que, se considere, pueda combatir la corrupción y, por lo

⁴⁰ Este sistema que planteaba la creación de un organismo de naturaleza autónoma, no existió materialmente, pero, su estructura, organización y facultades sí, se plasmaron en la iniciativa de reforma constitucional de 2013 del Partido Acción Nacional (PAN).

que respecta a los derechos humanos, qué debe atender dicho ordenamiento para que se le considere con perspectiva a estos derechos.

3.1 Estructura Orgánica Actual

Como ya se mencionó al inicio, este capítulo está dedicado a describir la estructura orgánica tanto del Sistema Nacional Anticorrupción como del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. Para ello es necesario, antes que nada, entender qué es una estructura Orgánica.

J. García, citado en la Enciclopedia Jurídica Online de México, establece:

“Estructura Orgánica en la Planeación Gubernamental o Administrativa

Es la representación gráfica de los órganos que conforman una institución total o una parte de ella. Esta estructura orgánica representa esencialmente los niveles jerárquicos de las unidades que se incluyen.

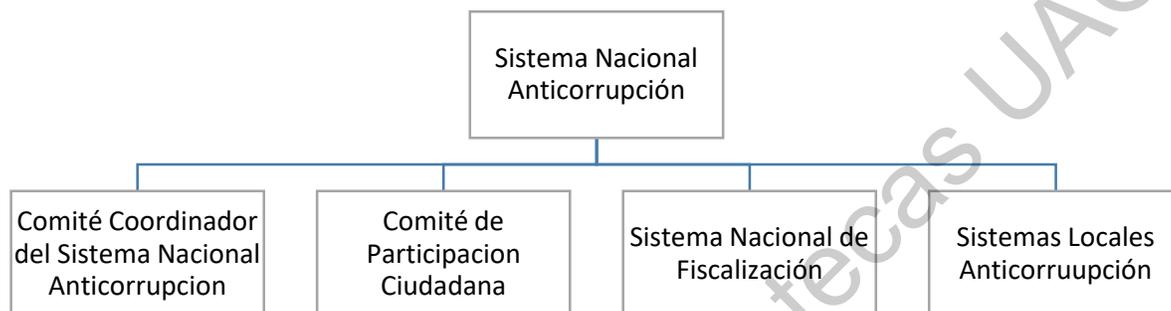
Estructura Orgánica en la Administración Local

Expresión formal en la que se plasman los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización institucional y define, a partir de procedimientos o líneas de acción, la interrelación y coordinación de las actividades propias de la organización para lograr el cumplimiento de determinados objetivos. La estructura orgánica comprende el marco administrativo de referencia para la adopción racional de decisiones. La estructura orgánica ofrece a cada miembro de la organización datos relativos al tipo y límites de actuación de la unidad a la que pertenece.”⁴¹

Como establece la definición, la estructura orgánica muestra no solo los órganos que conforman una institución, sino también la jerarquía existente entre ellos.

⁴¹ García J. “Estructura Orgánica”. (Texto) 2017.
<https://mexico.leyderecho.org/estructura-organica/>
15 de junio de 2020

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción se integrará por los miembros del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los Sistemas Locales.



Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Dado que cada figura tiene determinadas funciones y estructura, resulta conveniente el explicar cada una por separado.



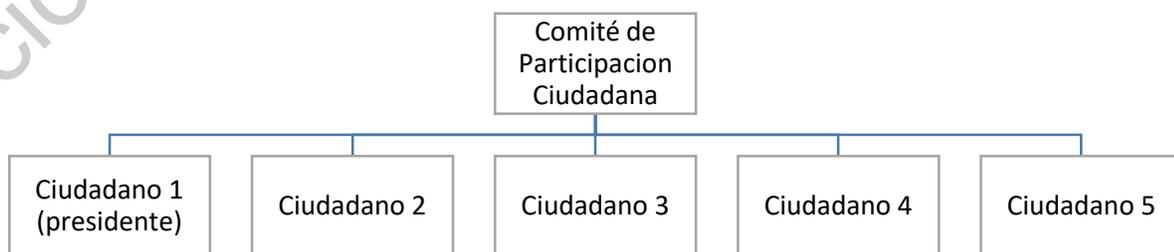
Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

El Comité Coordinador: es el responsable de establecer mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema y sus obligaciones son el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

El Comité está integrado por:

- Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien será su presidente

- El titular de la Auditoría Superior de la Federación encargado de vigilar, controlar y evaluar al gobierno para que haga uso correcto de los recursos públicos federales, que además será el auditor. También recibe denuncias e investiga faltas administrativas graves.
- El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, quien se encarga de prevenir, detectar, investigar y perseguir los delitos de corrupción, además de ejercer la acción penal en contra de los probables responsables. quien es el Fiscal.
- El titular de la Secretaría de la Función Pública, quien vigila las actividades de los servidores públicos, investiga y sanciona faltas administrativas no graves, coordina a los Órganos Internos de Control y recibe las denuncias ciudadanas por corrupción. Su cargo es el de secretario
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal, que se encarga de investigar, detectar y sancionar actos de corrupción de los miembros del Poder Judicial de la Federación. Su cargo es el de Consejero
- El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; quien garantiza el derecho de acceso a la información pública y coordina el Sistema Nacional de Transparencia. Su cargo es el de comisionado presidente.
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Resuelve los casos de faltas administrativas graves y sanciona a los servidores públicos que incurran en éstas. Su cargo es el de Magistrado Presidente.



Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Está integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Para elegir a estos ciudadanos se integra una Comisión de cinco miembros de la academia y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil, así eligen a los miembros del Comité de Participación Ciudadana. A su vez, la Comisión es elegida por el Senado de la República a través de una convocatoria abierta.

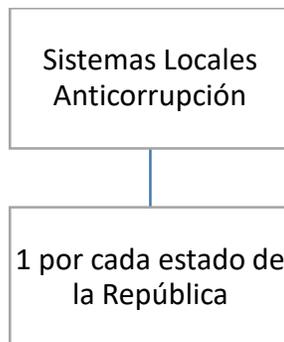


Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional de Fiscalización es responsable de establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes (la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, así como las instancias homólogas locales de cada una), buscando promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en la tarea de fiscalización de los recursos públicos. Este Sistema busca homologar entre sus miembros los procedimientos, técnicas, criterios, estrategias y programas en materia de auditoría y fiscalización.

Por su parte, el Comité Rector es el grupo de auditores y contralores -presidido de manera dual por los Titulares de la Auditoria Superior de la Federación y la Secretaria de la Función Pública- que establece las políticas integrales en materia de fiscalización y control

de recursos públicos del Sistema Nacional de Fiscalización y los mecanismos de coordinación entre sus integrantes.



Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

En cuanto a los Sistemas Locales Anticorrupción, es obligatorio que las leyes de las entidades federativas desarrollen la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales. Dichos sistemas deben contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción otorga al Sistema Nacional Anticorrupción.

3.1.1 Combate a la Corrupción

En el presente apartado, dado que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene como finalidad primordial el combatir la corrupción, resultaría incoherente decir que no lo hace o simplemente hacer un señalamiento de lo que dice la ley, pues bastaría con que el lector lo buscara directamente en ésta, así el presente subtema resultaría irrelevante e innecesario.

Para ser más claros, un organismo creado específicamente para combatir la corrupción como lo es el Sistema Nacional Anticorrupción resulta obvio que hasta su obligación de emitir un informe anual iría encaminado a cumplir ese objetivo. Así, para evitar la ambigüedad y confusión, las funciones que se señalarán como específicas de combate a la corrupción serán aquellas que subsanen ciertos parámetros.

Estos parámetros se harán en función de tres cosas: la primera es el objeto del sistema, pues con base en éste se dirigen todas sus actuaciones; segundo los convenios internacionales de los que México forma parte en materia de corrupción, específicamente en la finalidad de cada uno, los cuales son las bases para la creación de mecanismos anticorrupción en el Estado mexicano y, finalmente, las recomendaciones que Transparencia Internacional le ha hecho México en función de sus malas calificaciones en el Índice de Percepción de Corrupción, pues aunque dichas recomendaciones por su misma naturaleza no son vinculantes, si reflejan la precaria situación que vive el país y los mecanismos que se deben implementar a fin de mejorar no solo en los estándares internacionales, sino en la vida interna del país.

Como primer punto, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece:

*“El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la **coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la **prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción**, así como en la **fiscalización y control de recursos públicos**. Es una instancia cuya finalidad es **establecer, articular y evaluar la política en la materia.**”⁴²*

Este objetivo pretende cumplir con varias finalidades, las cuales se resaltan de la demás transcripción. Estas finalidades pueden parecer acertadas, más con lo explicado hasta este momento en el presente trabajo. Es cierto, el problema de la corrupción necesita prevenirse, detectarse y sancionarse, pero no sabemos si esto sea suficiente para la situación que vive nuestro país.

El siguiente punto es lo que señalan las tres convenciones internacionales que ha ratificado México, el Sistema Nacional Anticorrupción, al haber sido creado con

⁴² MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, op. cit., artículo 6

posterioridad a estas, debiera cumplir con lo que estipulan. Es decir, sus objetivos deben ir encaminados a cumplir con las obligaciones establecidas.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC):

- *“Adoptar medidas para **prevenir y combatir** más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.*
- *Fomentar la **cooperación internacional** y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.*
- *Promover la **integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión** de los asuntos y bienes públicos.”*⁴³

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA):

- *“Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para **prevenir, detectar, sancionar y erradicar** la corrupción; y*
- *Promover, facilitar y regular la **cooperación entre los estados** a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.”*⁴⁴

⁴³ CONVENCION SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA. “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-ONU>
2 de agosto de 2019

⁴⁴ PROMÉXICO. “Conoce más sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA”. (Texto) 2018.

<https://www.gob.mx/promexico/articulos/conoce-mas-sobre-la-convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-de-la-oea>
2 de agosto de 2019

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):

- *“Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.*
- *Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.”*⁴⁵

Hasta este momento, los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción si cumplen con las finalidades de las convenciones, como la cooperación entre entidades, la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, el rendir cuentas, etc., dado que son características primordiales para poder combatir dicho mal. Por tanto, hasta ahora, el estado mexicano si está cumpliendo con sus obligaciones internacionales al formar parte de dichas convenciones al establecerlo en su normativa.

El siguiente y último punto son las recomendaciones que Transparencia Internacional ha hecho a México de acuerdo a su puntaje en el Índice de Percepción de Corrupción. Ya se ha mencionado anteriormente la importancia de esta organización pues no sólo muestra una perspectiva interna de cada país, sino su posición en la comunidad internacional, cuáles son los problemas que está viviendo y como debe enfrentarlos, por ello el uso en este apartado de sus recomendaciones, las cuales son emitidas con base en la situación que vive cada país, al problema que enfrenta y más a lo que están viviendo los ciudadanos de cada nación, pues son ellos quienes sufren directamente de este lastre y son los que mejor pueden dar cuenta de lo que se padece y lo que se necesita.

⁴⁵ CONVENCION SECRETARÍA DE LA FUNCION PÚBLICA. “Convención para combatir el cohecho (OCDE)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde>

2 de agosto de 2019

Dado que cada año que se ha publicado el Índice de Percepción de Corrupción, Transparencia Internacional emite recomendaciones. El presente capítulo no podría contener toda esa información y se desviaría de su objetivo principal -determinar cómo combate el Sistema Nacional Anticorrupción la corrupción-, por lo que se hará uso de las recomendaciones emitidas desde el año 2013 hasta el 2019. El año de inicio se toma porque fue antes de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción y hasta el 2019 porque ha sido el año del último índice publicado.

2013

- *“Consolidar un auténtico Sistema Nacional de Integridad, que incluya la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública pero que también requiere fortalecer los órganos de fiscalización y control, un nuevo régimen de responsabilidades para los servidores públicos y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.*
- *Transformar la relación entre **gobierno y sociedad** mediante políticas de Gobierno y Parlamento Abierto.”⁴⁶*

2014

- *“Asegurar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. **El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal.***
- *Además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización **con independencia** y un auténtico Tribunal Federal de Responsabilidades para los tres órdenes de gobierno.*
- *Que las acciones de Gobierno y Parlamento Abierto se conviertan en **auténticas prácticas transversales y generales**, más allá del Plan de Acción 2015 al que México se comprometió en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto. México debe aprobar una política nacional de datos abiertos.”⁴⁷*

⁴⁶ TRANSPARENCIA MEXICANA. “México se ubica en la posición 106 de 177 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013”. (Texto) 2013.

<https://www.tm.org.mx/ipc2013/>

18 de junio de 2020

⁴⁷ TRANSPARENCIA MEXICANA. “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de Corrupción 2014?”. (Texto) 2014.

2015

- “Avanzar una agenda legislativa en anticorrupción que vaya más allá de las 2 leyes generales que señala la reforma constitucional (Ley de Responsabilidades y Ley del Sistema Nacional Anticorrupción).
- Incorporar en la legislación secundaria indicadores que midan el desempeño e impacto del Sistema Nacional Anticorrupción.
- El Poder Judicial debe asumir su responsabilidad en el sistema anticorrupción, implementando medidas que garanticen la **independencia** de jueces y que reduzcan el riesgo de corrupción al interior de este poder del Estado.
- Incorporar planes y acciones anticorrupción en **las empresas nacionales y extranjeras que son proveedoras del Estado.**”⁴⁸

2016

- “Corrupción e impunidad deben ser excepción y no regla. Las redes de corrupción formadas por empresas y funcionarios públicos deben ser **investigadas, perseguidas y desmanteladas.**
- Es necesaria una Fiscalía General de la República capaz, **autónoma e independiente** para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política interna ni de la política externa. Su diseño deberá permitirle emprender acciones decididas, sistemáticas y permanentes para desmantelar redes de corrupción.
- Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción: 19 de las 32 entidades federativas del país aún no lo han hecho.
- En muchos estados del país, las instituciones que formarán parte de los Sistemas Locales Anticorrupción cuentan sólo con una autonomía jurídica, **sin independencia real para investigar y sancionar la corrupción a nivel subnacional.** Debe revisarse que

<https://www.tm.org.mx/ipc2014/>

18 de junio de 2020

⁴⁸ TRANSPARENCIA MEXICANA. “México, estancado en percepción de la corrupción”. (Texto) 2016.

<https://www.tm.org.mx/ipc2015/>

18 de junio de 2020

existan contrapesos reales y no sólo formales entre los poderes de los estados, especialmente en los órganos de fiscalización estatales.”⁴⁹

2017:

- “Asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el país.
- Crear una Fiscalía General de la República capaz, **autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política, ni de intereses privados.**”⁵⁰

2018:

- “Fortalecer las instituciones responsables de mantener el control y equilibrio sobre el poder político, y garantizar su capacidad para **operar sin intimidación.**
- Frenar la impunidad al cerrar la **brecha de implementación entre la legislación anticorrupción y su aplicación.**
- **Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que mejoran el compromiso político y la supervisión pública sobre el gasto gubernamental, particularmente a nivel local.**
- Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, pasando de la etapa de nombramientos a generar primeros resultados.
- **Corregir las acciones preventivas que no logren resultados medibles y orientar la política anticorrupción hacia la sanción y la recuperación de activos.**”⁵¹

2019

⁴⁹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2017.

<https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

18 de junio de 2020

⁵⁰ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Cae de nuevo México en el Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2018.

<https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

18 de junio de 2020

⁵¹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Ni prevención eficaz, ni justicia efectiva en las acciones anticorrupción de México: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

18 de junio de 2020

- *“Consolidar su Sistema Anticorrupción, particularmente a nivel estatal y en los tres poderes. El esfuerzo por controlar la corrupción debe ser nacional y no sólo de la Administración Pública Federal.*

- *Asegurar una Fiscalía General de la República autónoma e independiente, con controles democráticos efectivos para evitar su uso selectivo o político. Uno de estos controles democráticos es la creación de una política de persecución penal, discutida ampliamente con la sociedad, en materia de control de la corrupción.”*⁵²

Es notable que algunas de estas recomendaciones las subsana el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción, pues dentro de éste se establece la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno a fin de haber un esfuerzo continuo y conjunto en el combate a la corrupción.

Pero otras recomendaciones no están siendo abordadas, ¿Qué pasa con la participación de la sociedad civil, con la autonomía e independencia de las instituciones y más con la materialización de resultados?

Si se tiene a una población molesta y no se le permite participar, solo van a acallar sus voces, las cuales expresan lo que verdaderamente vive el país, si se sigue creando instituciones que dependan de las decisiones de otros, de nada sirve que se busque disminuir la corrupción cuando los corruptos son quienes dirigen a estas instituciones.

Y finalmente, si se va a seguir creando mecanismos que se queden en una simple ley y no muestren resultados, jamás vamos a lograr erradicar o mínimo disminuir el lastre que se ha venido arrastrando desde hace mucho tiempo y que no solo afecta internamente, sino externamente.

⁵² TRANSPARENCIA MEXICANA. “México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2020.

<https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

18 de junio de 2020

3.1.2 Protección a Derechos Humanos

En este apartado, si bien, el Sistema Nacional Anticorrupción no prevé específicamente mecanismos de protección a derechos humanos, si se pueden deducir. ¿Cómo es esto? Hay que entender que al ocurrir actos corruptos se afectan los derechos humanos, por ello, si las leyes que procuran evitar que estos actos se den en la práctica, los sancionan, investigan, detectan y buscan erradicarlos o al menos disminuirlos, cumplen con la finalidad de proteger dichos derechos.

Así, mientras una ley establezca mecanismos para combatir la corrupción, estará velando por la protección de los derechos humanos que sean violentados al cometerse dichos actos. Pero no se debe ser tan ambiguo, ya que la ley puede establecer mecanismos anticorrupción, pero si éstos no se cumplen o no son suficientes, las violaciones a derechos humanos siguen latentes. Por ejemplo, si una ley sólo castiga actos corruptos pero no los previene, no los investiga, no permite la participación de la población que está siendo afectada para corroborar que dichos actos son los que se materializan en ese contexto, o solo castiga una cantidad ínfima, la esfera jurídica de las personas va a seguir siendo violentada. Por ello se basará para el análisis en tres aspectos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala como necesarios para que las leyes, organismos, instituciones, etc., que traten temas de corrupción, lo hagan con una perspectiva de derechos humanos y se contrastarán con el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Antes, es necesario aclarar que lo que establece la CIDH hace referencia principalmente al ámbito internacional, pero, no por ello deja de ser aplicable al ámbito nacional, al contrario, el aplicar estas estrategias desde el ámbito interno, incrementaría la posibilidad de no solo llevarlas a cabo, sino garantizar su efectividad en el ámbito externo.

En este sentido, la Comisión señala lo siguiente:

“A partir de una mirada conjunta del fenómeno de corrupción y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, la CIDH realiza las siguientes recomendaciones para el abordaje del fenómeno de la corrupción con una perspectiva de derechos humanos.

- Asegurar que las víctimas de la corrupción estén en el centro de la lucha contra este fenómeno y formen parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.

- Implementar investigaciones eficientes, rápidas y completas de las situaciones de corrupción; garantizar que estas investigaciones sean serias, estén destinadas a obtener resultados y que sean respetuosas de las garantías judiciales al amparo del debido proceso y la amplia defensa, tanto en sede administrativa y judicial.

- Adoptar medidas en el ámbito interno, y en su caso, de cooperación a nivel internacional que faciliten la investigación de casos de corrupción internacional. Para ello resulta relevante realizar estudios sobre las legislaciones nacionales en materia de corrupción con el objetivo de facilitar los procesos de cooperación, transmisión de información y ejecución de diligencias probatorias internacionales.”⁵³

Hay que recordar que los objetivos del Sistema Nacional son la **coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la **prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción**, así como la **fiscalización y control de recursos públicos**.

Por tanto, el Sistema sigue cumpliendo con varios aspectos que señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como la cooperación. En este caso la coordinación, de acuerdo a lo señalado por la ley, el transmitir información, el investigar los actos corruptos.

⁵³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Corrupción y Derechos Humanos”. (Documento web) 2019.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

21 de junio de 2020

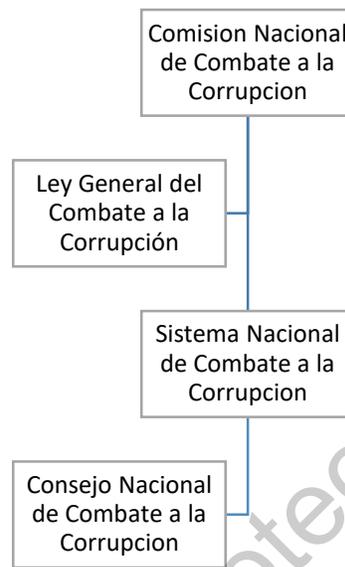
Pero hay que señalar que el Sistema deja de lado a la población, ya que la participación de ésta es muy pobre y se limita más que al simple Comité de Participación Ciudadana, cuando lo que señala la Comisión es primordialmente una participación activa de la sociedad, donde sus demandas sean oídas y cumplidas. Demandas no solo de los actos que les afecten, sino de las leyes y acciones que no sean aplicadas correctamente a fin de que estas puedan ser modificadas por otras que cumplan efectivamente con su cometido.

3.2. Estructura Orgánica Primaria

En el apartado anterior se expuso la estructura orgánica del Sistema Nacional Anticorrupción. Dicha estructura se encuentra completamente establecida y regulada en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se materializa tanto en el Sistema Nacional Anticorrupción a nivel Federal como en los sistemas locales.

Por el contrario, esta estructura a la cual se le otorgó para efectos del presente trabajo el adjetivo de “primaria” por ser creada antes que la del Sistema Nacional Anticorrupción y que es la perteneciente al Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, no está ni completamente establecida, regulada, mucho menos materializada. Es razonable preguntarse, ¿Por qué?, y esto se debe a que solo fue propuesta en una iniciativa de reforma del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2013.

Lo anterior se señala para que no exista confusión a la hora de leerse este apartado, pues la estructura orgánica que aquí se muestra es más compacta y, por ende, menos desarrollada. Dicho lo anterior, conviene presentarla.



Fuente: Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

La Comisión Nacional de Combate a la Corrupción (CNCC) sería un órgano **autónomo** colegiado con capacidad de fiscalizar los recursos públicos; así como de investigar y sancionar las responsabilidades públicas de los servidores públicos y de los particulares. Estaría integrada por siete comisionados que serían designados por el Senado de la Republica y que durarían siete años en su encargo.

La Ley General de Combate a la Corrupción, expedida por el Congreso de la Unión, establecería como mínimo las políticas y medidas preventivas, los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, sus causas de procedencia y procedimientos.



Fuente: Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

Los tres niveles de gobierno conformarían el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. Se integraría por instancias, instrumentos políticos, acciones y servicios tendientes a **prevenir, detectar, sancionar y erradicar** la corrupción, en los términos que estableciera la Ley General de Combate a la Corrupción.

El Consejo Nacional de Combate a la Corrupción sería la instancia de **coordinación** del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, integrado por representantes de los tres poderes, así como por comisionados presidentes de la Comisión Federal de Combate a la Corrupción, las Comisiones Estatales y del Distrito Federal.

3.2.1. Combate a la Corrupción

Dentro del apartado de combate a la corrupción del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, sucede lo mismo que en el anterior apartado, lo establecido por la reforma es mucho menos desarrollado que el del Sistema Nacional Anticorrupción, pero no por ello menos importante o menos efectivo.

También hay que resaltar que los aspectos aquí abordados están ligados con los objetivos señalados por las convenciones de las que México forma parte, las

recomendaciones de Transparencia Internacional y los objetivos del propio Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

Dentro de la iniciativa de reforma, el sistema Nacional de Combate a la Corrupción no establece un objetivo específico, pero si se puede deducir de las atribuciones a las que estará sujeto:

- *Establecer y promover políticas en materia de **prevención, control y disuasión de la corrupción** con carácter integral, en especial sobre las causas que generan dichos actos;*
- *El fortalecimiento de mecanismos de **coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección y combate a la corrupción;***
- *El establecimiento de mecanismos de **participación ciudadana** en el proceso de atención de denuncias contra la corrupción y la indebida actuación de los servidores públicos;*
- *El establecimiento de programas y acciones para **fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos** (...), así como para difundir la ética en el servicio público;*
- *La **evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción;***
- *El establecimiento de mecanismos que fomenten, entre otros aspectos, la **necesidad de que la sociedad coadyuve** en los procesos de evaluación de las políticas de prevención y detección de la corrupción.⁵⁴*

Se deduce entonces que sus principales objetivos son la coordinación entre autoridades; la prevención, detección, sanción y erradicación de actos corruptos; la participación ciudadana y el fomento de valores culturales y cívicos (educación).

Con ello, ya se puede hacer el análisis a la luz de lo que establecen las tres convenciones internacionales y las recomendaciones de Transparencia Internacional, por lo

⁵⁴ Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción., *op. cit., loc. cit.*

que se hará uso de los mismos datos, ya que, si se quiere hacer una comparación justa e imparcial de ambos sistemas, tienen que encontrarse en igualdad de condiciones.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC):

- *“Adoptar medidas para **prevenir y combatir** más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.*
- *Fomentar la **cooperación internacional** y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.*
- *Promover la **integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión** de los asuntos y bienes públicos.”⁵⁵*

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA):

- *“Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para **prevenir, detectar, sancionar y erradicar** la corrupción; y*
- *Promover, facilitar y regular la **cooperación entre los estados** a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.”⁵⁶*

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):

⁵⁵ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu>
2 de agosto de 2019

⁵⁶ PROMÉXICO. “Conoce más sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA”. (Texto) 2018.

<https://www.gob.mx/promexico/articulos/conoce-mas-sobre-la-convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-de-la-oea>
2 de agosto de 2019

- “Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.
- **Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.**”⁵⁷

Hasta este momento, los objetivos del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción también cumplen con los objetivos de las convenciones, la cooperación entre entidades, la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, etc. Enseguida se expondrán las recomendaciones que Transparencia Internacional ha hecho año con año.

2013

- “Consolidar un auténtico Sistema Nacional de Integridad, que incluye la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública pero que también requiere fortalecer los órganos de fiscalización y control, un nuevo régimen de responsabilidades para los servidores públicos y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.
- Transformar la relación entre **gobierno y sociedad** mediante políticas de Gobierno y Parlamento Abierto.”⁵⁸

2014

- “Asegurar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción que articule tanto al naciente Sistema Nacional de Transparencia, así como al de Fiscalización y Control. **El esfuerzo anticorrupción debe ser nacional y no sólo federal.**
- Además de una fiscalía anticorrupción, México necesita órganos internos y externos de control y fiscalización **con independencia** y un auténtico Tribunal Federal de Responsabilidades para los tres órdenes de gobierno.

⁵⁷ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Convención para combatir el cohecho (OCDE)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde>

2 de agosto de 2019

⁵⁸ TRANSPARENCIA MEXICANA. “México se ubica en la posición 106 de 177 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013”. (Texto) 2013.

<https://www.tm.org.mx/ipc2013/>

18 de junio de 2020

- *Que las acciones de Gobierno y Parlamento Abierto se conviertan en **auténticas prácticas transversales y generales**, más allá del Plan de Acción 2015 al que México se comprometió en el marco de Alianza para el Gobierno Abierto. México debe aprobar una política nacional de datos abiertos.*”⁵⁹

2015

- *“Avanzar una agenda legislativa en anticorrupción que vaya más allá de las 2 leyes generales que señala la reforma constitucional (Ley de Responsabilidades y Ley del Sistema Nacional Anticorrupción).*
- *Incorporar en la legislación secundaria indicadores que midan el desempeño e impacto del Sistema Nacional Anticorrupción.*
- *El Poder Judicial debe asumir su responsabilidad en el sistema anticorrupción, implementando medidas que garanticen la **independencia** de jueces y que reduzcan el riesgo de corrupción al interior de este poder del Estado.*
- *Incorporar planes y acciones anticorrupción en **las empresas nacionales y extranjeras** que son proveedoras del Estado.*”⁶⁰

2016

- *“Corrupción e impunidad deben ser excepción y no regla. Las redes de corrupción formadas por empresas y funcionarios públicos deben ser **investigadas, perseguidas y desmanteladas**.*
- *Es necesaria una Fiscalía General de la República capaz, **autónoma e independiente** para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política interna ni de la política externa. Su diseño deberá permitirle emprender acciones decididas, sistemáticas y permanentes para desmantelar redes de corrupción.*

⁵⁹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de Corrupción 2014?”. (Texto) 2014.

<https://www.tm.org.mx/ipc2014/>

18 de junio de 2020

⁶⁰ TRANSPARENCIA MEXICANA. “México, estancado en percepción de la corrupción”. (Texto) 2016.

<https://www.tm.org.mx/ipc2015/>

18 de junio de 2020

- Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción: 19 de las 32 entidades federativas del país aún no lo han hecho.
- En muchos estados del país, las instituciones que formarán parte de los Sistemas Locales Anticorrupción cuentan sólo con una autonomía jurídica, **sin independencia real para investigar y sancionar la corrupción** a nivel subnacional. Debe revisarse que existan contrapesos reales y no sólo formales entre los poderes de los estados, especialmente en los órganos de fiscalización estatales.⁶¹

2017:

- “Asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el país.
- Crear una Fiscalía General de la República capaz, **autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política, ni de intereses privados.**”⁶²

2018:

- “Fortalecer las instituciones responsables de mantener el control y equilibrio sobre el poder político, y garantizar su capacidad para **operar sin intimidación.**
- Frenar la impunidad al cerrar la **brecha de implementación entre la legislación anticorrupción y su aplicación.**
- **Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que mejoran el compromiso político y la supervisión pública sobre el gasto gubernamental, particularmente a nivel local.**
- Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, pasando de la etapa de nombramientos a generar primeros resultados.

⁶¹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2017.

<https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

18 de junio de 2020

⁶² TRANSPARENCIA MEXICANA. “Cae de nuevo México en el Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2018.

<https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

18 de junio de 2020

- *Corregir las acciones preventivas que no logren resultados medibles y orientar la política anticorrupción hacia la sanción y la recuperación de activos.*”⁶³

2019

- *“Consolidar su Sistema Anticorrupción, particularmente a nivel estatal y en los tres poderes. El esfuerzo por controlar la corrupción debe ser nacional y no sólo de la Administración Pública Federal.*

- *Asegurar una Fiscalía General de la República autónoma e independiente, con controles democráticos efectivos para evitar su uso selectivo o político. Uno de estos controles democráticos es la creación de una política de persecución penal, discutida ampliamente con la sociedad, en materia de control de la corrupción.*”⁶⁴

Visto lo anterior, ahora si pueden notarse algunas diferencias; el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción toca temas de importancia para Transparencia Internacional, como es la Participación Ciudadana, y, como se mostró en el apartado de la Estructura Orgánica, en este caso se está hablando de un Órgano Autónomo, por lo cual su independencia y especialidad pueden resultar más efectivos que el propio Sistema Nacional Anticorrupción.

3.2.2. Protección a Derechos Humanos

Como se señaló en el apartado homónimo del tema anterior, se tomarán como base los tres aspectos que establece la CIDH para que los temas de corrupción se traten con una

⁶³ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Ni prevención eficaz, ni justicia efectiva en las acciones anticorrupción de México: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

18 de junio de 2020

⁶⁴ TRANSPARENCIA MEXICANA. “México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2020.

<https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

18 de junio de 2020

perspectiva de derechos humanos, y señalaré aquellas funciones del SNCC que subsanen dichos aspectos. Sólo para rememorar los enlistaré.

- *Que las víctimas de la corrupción **formen parte** de las estrategias a implementar en el combate a la corrupción.*
- *investigaciones eficientes, rápidas y completas destinadas a **obtener resultados**.*
- *Adoptar medidas de **cooperación** y transmisión de información⁶⁵*

En el sistema Nacional de Combate a la Corrupción, como ya se mencionó, de sus objetivos se pueden deducir la coordinación entre autoridades; la prevención, detección, sanción y erradicación de actos corruptos; la participación ciudadana y el fomento de valores culturales y cívicos (educación).

Por tanto, se está cumpliendo con los tres aspectos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera trascendentes para que una legislación anticorrupción tenga una perspectiva de derechos humanos. Vela no solo por la cooperación entre autoridades y por la participación ciudadana, sino también por la obtención de resultados.

Basta recordar que, en el primer apartado, relativo a la estructura orgánica del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, una de sus atribuciones era la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas, por tanto, al existir dicha evaluación se vería que funciona y que no a fin de mejorarlo o cambiarlo.

Hasta este punto, se ha podido mostrar de una manera simplificada las estructuras orgánicas de los entes que forman parte del punto focal de este trabajo. Pero aún más importante, las acciones con que éstos cuentan (contaría en el caso del SNCC) para subsanar los dos principales ejes, el combate a la corrupción y la protección a derechos humanos.

⁶⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. op. cit., loc. cit.

A pesar de que ambas estructuras tienen puntos de convergencia, como la coordinación entre autoridades y la prevención y sanción de los actos de corrupción, también tienen divergencias; el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción busca mucho la participación ciudadana, al igual al formar parte de un Órgano Constitucional Autónomo (la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción) tiene esa independencia que tanto ve Transparencia Internacional hace falta.

Estas convergencias y divergencias son claves para entender si uno u otro organismo responde mejor a la finalidad para la que fueron creados: erradicar la corrupción y porque es que así lo hacen.

Desde el inicio, se hizo énfasis en que este capítulo sería descriptivo y explicativo, y aunque en un principio se estableció que el objetivo en este trabajo era analizar y criticar al Sistema Nacional Anticorrupción, comparándolo con el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, pareciera que el presente apartado poco aportara a ello, pero, nada más alejado de la realidad.

La finalidad de este capítulo es mostrar dos instituciones y sus funciones, pues si se van a comparar y determinar cuál es mejor o peor, primero deben conocerse. Así, el siguiente capítulo tendrá como objetivo esto, es decir, la comparación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción; analizar las ventajas y desventajas de cada uno a la luz de lo señalado en este capítulo así como los anteriores.

Es menester hacer énfasis en que dicha comparación tendrá como pilar la característica de autonomía que posee el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción contrario al Sistema Nacional Anticorrupción, que, a pesar de parecer irrelevante, puede resultar ser la clave para que exista un verdadero combate a la corrupción.

CAPÍTULO CUARTO IMPACTO Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En este último capítulo, acorde a todo lo expuesto, es decir, ¿qué es corrupción? ¿qué problemas trae aparejados? A nivel nacional, ¿qué impacto tiene la situación que vivimos? ¿cómo nos ve la comunidad internacional?; ¿qué es el Sistema Nacional Anticorrupción?; ¿cuáles son sus características?; ¿qué órgano se pretendía crear en un inicio?, etc., se va a centrar en la crítica al ya mencionado Sistema Nacional Anticorrupción.

En las líneas subsecuentes se analizarán sus ventajas y desventajas de acuerdo a las características que tiene éste mismo y que ya se enlistaron en el capítulo anterior, buscando establecer cuál es su impacto en el país y si éste resulta más negativo que positivo. En este mismo sentido, se analizará cómo se ha implementado desde su creación en 2015, y si en verdad ha habido un impacto positivo. De igual manera se analizará el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, también descrito en el capítulo anterior.

Estos dos análisis se harán a fin de contrastar ambos organismos, evaluarlos y así finalmente poder concluir cual resulta más adecuado y significa una mejor opción para responder a las necesidades que vive nuestro país en materia de corrupción.

Pero se debe aclarar que puede que no resulte un vencedor, sino más bien, podría darse que se encuentren las características más aptas que debe tener un mecanismo anticorrupción, porque ambos sistemas analizados pueden no resultar del todo suficientes por sí mismos. En cambio, ambos tienen determinadas características que resultan de vital importancia para combatir el lastre que tenemos y proteger los derechos humanos, que al final del día son los más afectados con este tipo de problemas.

Así, finalmente, de las características extraídas de ambos organismos, se estará en condición de hacer una propuesta, ya sea para modificar el propio Sistema Nacional Anticorrupción, o para sentar las bases que deriven en la creación de un nuevo mecanismo

anticorrupción. El objetivo aquí es que se cree algo verdaderamente efectivo y eficiente, que no sea un simple apaciguador de la población, que proteja y vele por los derechos humanos y, más que nada, que sea adecuado para el contexto y la situación que vivimos.

4.1 Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción

Hay que recordar que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se dio de manera constitucional el 27 de mayo de 2015. Posteriormente, el 18 de julio de 2016 se promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y a partir de su entrada en vigor se otorgó un lapso de un año para que todas las entidades federativas adecuaran su normativa interna de acuerdo a lo establecido por la Ley General del Sistema, así como para la creación de sus sistemas locales anticorrupción.

Hasta el día de hoy –inicios de noviembre 2020–, el avance que ha tenido la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el país aún deja mucho que desear. Las siguientes graficas dan muestra de los órganos y funcionarios con los que cuentan las entidades Federativas.

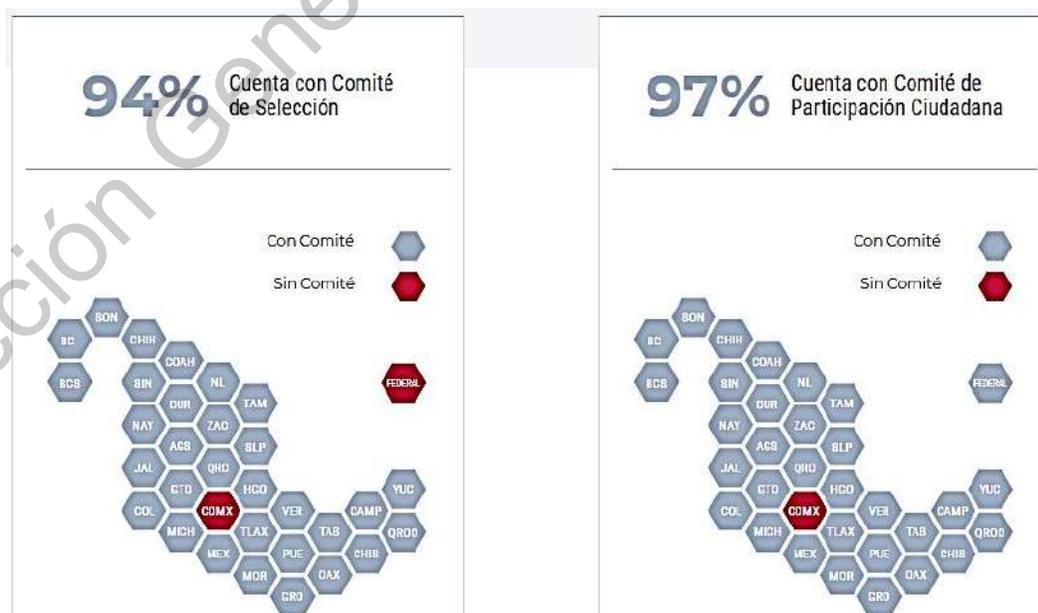


Ilustración 7, Recuperada de: <https://sna.org.mx/como-vamos/>

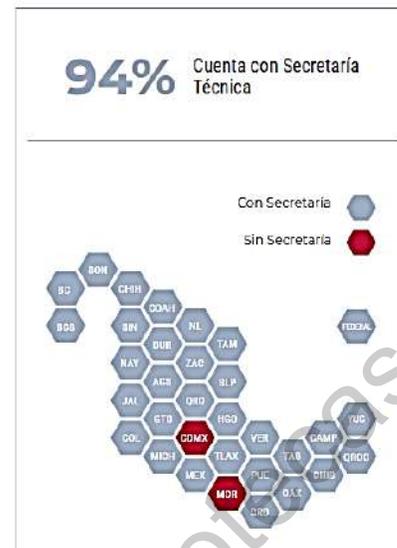
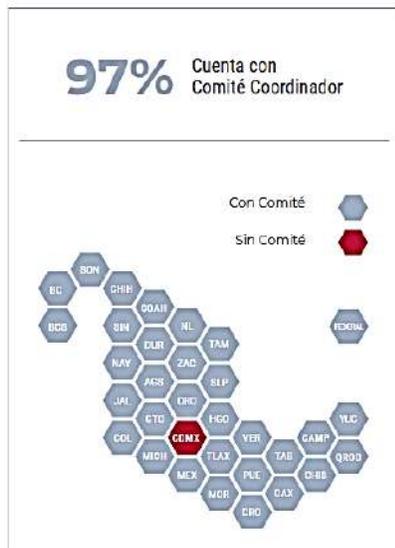
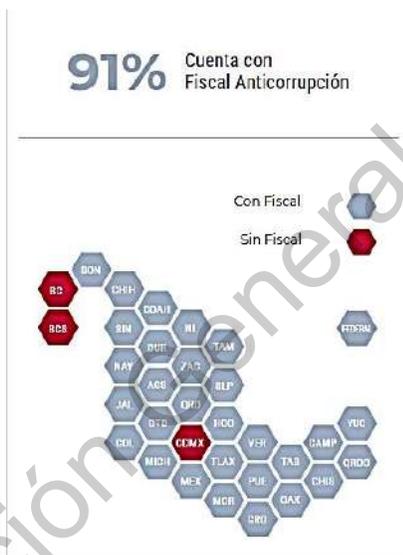


Ilustración 8, Recuperada de: <https://sna.org.mx/como-vamos/>



Última actualización: 23/10/2020

Ilustración 9, Recuperada de: <https://sna.org.mx/como-vamos/>

Como pudo notarse, aun no hay un 100% en los estados en ninguno de los rubros abarcados por las gráficas. Pudiera resultar poco relevante, dado que la mayoría de los estados ya tienen implementados todos los rubros, pero hay que tener en cuenta que desde

2017 ya debería estar todo completamente establecido, y hasta este momento no se ha logrado.

La página web del Sistema Nacional Anticorrupción, ofrece un documento complementario a estas gráficas, el cual es un informe general de seguimiento a las entidades federativas. Dicho documento permite rescatar la siguiente información.

- *¿Qué entidades federativas concluyeron la adecuación legislativa? 30 → faltan: Ciudad de México, Nuevo León*
- *¿Qué entidades federativas ya cuentan con Comité Coordinador? 31 → falta: Ciudad de México*
- *Entidades con Comisión de Selección: 31 → falta: Ciudad de México*
- *Entidades que cuentan con Comité de Participación Ciudadana: 31 → falta: Ciudad de México*
- *Entidades que ya nombraron fiscal anticorrupción: 29 → faltan: Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México*
- *Entidades que ya nombraron magistrados competentes en materia de responsabilidades administrativas: 32*
- *Entidades que cuentan con Secretaría Ejecutiva del Sistema Local: 30 → faltan: Ciudad de México, Morelos⁶⁶*

Igual que lo visto en las gráficas, aún faltan estados por nombrar funcionarios y esto solo impacta de forma negativa a todo el Sistema Nacional Anticorrupción, pues la falta de funcionamiento de algún órgano o servidor público puede llegar a impactar todos los demás aspectos. Solo hay que notar la falta de fiscal anticorrupción en tres entidades federativas, circunstancia que provoca un mal funcionamiento del sistema, ya que surgirían problemas a

⁶⁶ SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCION. “Seguimiento. Sistemas Locales Anticorrupción en las Entidades Federativas”. (Documento web) 2020.

https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/Seguimiento_32SLA_18_12_2020.pdf

18 de agosto de 2020

la hora de castigar los actos de corrupción y por tanto aplicar la ley, todo por el hecho de que una de las figuras más importantes no está prevista.

Por otro lado, algo que salta a la vista, es que la Ciudad de México es la que se encuentra casi presente en toda la lista, es decir, que es el lugar donde faltan en mayor número los nombramientos de funcionarios y de adecuar su normatividad interna. ¿Y esto en que resulta?, en un obstáculo a la correcta coordinación de todas las entidades federativas, lo cual dificulta el objetivo principal del Sistema y si este aspecto se ve afectado, por tanto, afecta todo lo demás.

Pero algo por demás trascendente es que a pesar de ser la coordinación el principal objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción, y de que la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece como medio para lograr dicha coordinación a la Plataforma Digital Nacional, ésta aún no se encuentra ni siquiera en pleno funcionamiento.

Al ingresar a la página oficial de la plataforma, se puede ver lo siguiente.

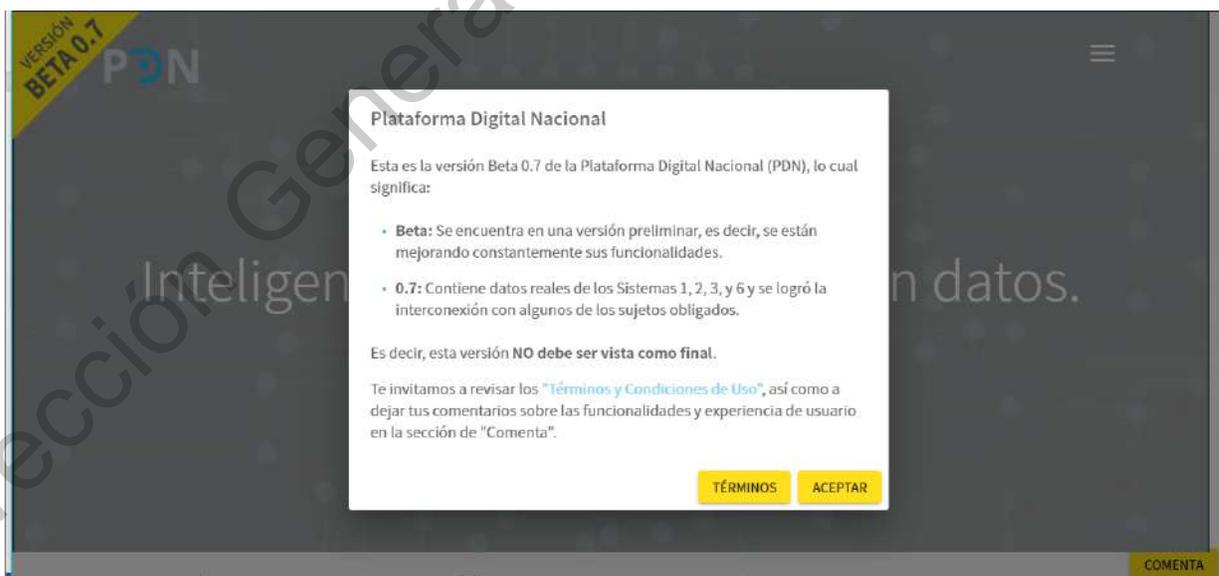


Ilustración 10, Recuperada de: <https://plataformadigitalnacional.org/>

¿Qué se debe destacar?

1. Es una versión beta, esto significa que no es una versión final, de hecho, se señala en letras negras esta característica. Pero hay que entender que Beta significa que “es una versión de prueba cuyo objetivo es detectar posibles mejoras o errores antes de su lanzamiento al público. Debido a esto, es posible que como usuario de un beta experimente errores leves u obtenga funcionalidades limitadas.”⁶⁷ Y esto se traduce en que ni siquiera resulta fiable utilizarla.
2. Se logró la interconexión con algunos sujetos obligados, pero no con todos, por lo cual ni siquiera existe una verdadera coordinación entre todos los actores que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción. A cinco años de su creación ni siquiera se puede lograr esto, hecho que deja mucho que desear debido a la pobre implementación del sistema y, por tanto, su impacto deja mucho más.

4.1.1 Críticas externas al Sistema Nacional Anticorrupción

Con las deficiencias anunciadas, no resultan intrascendentes las recomendaciones que le ha hecho Transparencia Internacional al estado mexicano. El problema es que no se han abordado ni subsanado, al contrario, siguen subsistiendo, lo que muestra un mínimo o nulo interés por parte del estado para mejorar esas deficiencias.

Vale la pena mencionar algunas de las recomendaciones hechas:

- (2016): “Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los

⁶⁷ HULIPRACTICE. “¿Qué es la versión Beta de un producto?”. (Texto). <https://help.hulipractice.com/es/articles/640132-que-es-la-version-beta-de-un-producto#:~:text=%E2%80%9CBeta%E2%80%9D%20se%20refiere%20a%20la,leves%20u%20obten%20funcionalidades%20limitadas>.

18 de agosto de 2020

Sistemas Locales Anticorrupción: 19 de las 32 entidades federativas del país aún no lo han hecho.”⁶⁸

- (2017): “*Asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el país.*”⁶⁹
- (2018): “*Consolidar el Sistema Nacional Anticorrupción, pasando de la etapa de nombramientos a generar primeros resultados.*”⁷⁰
- (2019): “*Consolidar su Sistema Anticorrupción, particularmente a nivel estatal y en los tres poderes. **El esfuerzo por controlar la corrupción debe ser nacional** y no sólo de la Administración Pública Federal.*”⁷¹

Desde el año 2016 hasta 2019, una de las recomendaciones que se repitió fue la de asegurar la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que hasta hoy no se ha cumplido. No es de sorprender si con tan precaria y deficiente implementación sea tan criticado. Mucho menos lo es que no surta efectos relevantes en la sociedad. En las siguientes gráficas, con base en los Índices de Percepción de Corrupción, elaboradas por Transparencia Internacional, se da muestra de las posiciones que se ha ido cayendo como país desde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁶⁸ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2017.

<https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

18 de junio de 2020

⁶⁹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Cae de nuevo México en el Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2018.

<https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

18 de junio de 2020

⁷⁰ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Ni prevención eficaz, ni justicia efectiva en las acciones anticorrupción de México: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

18 de junio de 2020

⁷¹ TRANSPARENCIA MEXICANA. “México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2020.

<https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

18 de junio de 2020

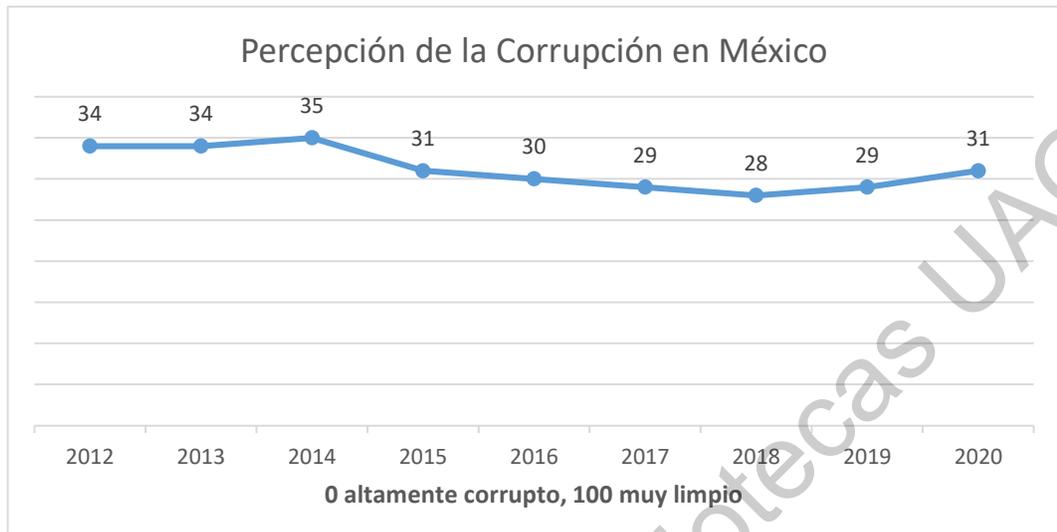


Tabla 2, Realizada a partir de datos recabados de la página oficial de Transparencia Internacional.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2/index/nzl>

La gráfica que precede hace referencia a la calificación que se ha obtenido, donde Transparencia Internacional utiliza un rango de valor de 0 a 100, donde 0 es más corrupto y 100 más limpio, o menos corrupto. Ahora bien, la gráfica siguiente muestra que a partir de la calificación obtenida y de los países evaluados –que son las cifras debajo de cada año- se otorga una posición a cada país respecto de los demás; en este caso, el país que se encuentre en la primera posición será el menos corrupto y el que se encuentre en la última posición del total de países, será el más corrupto.

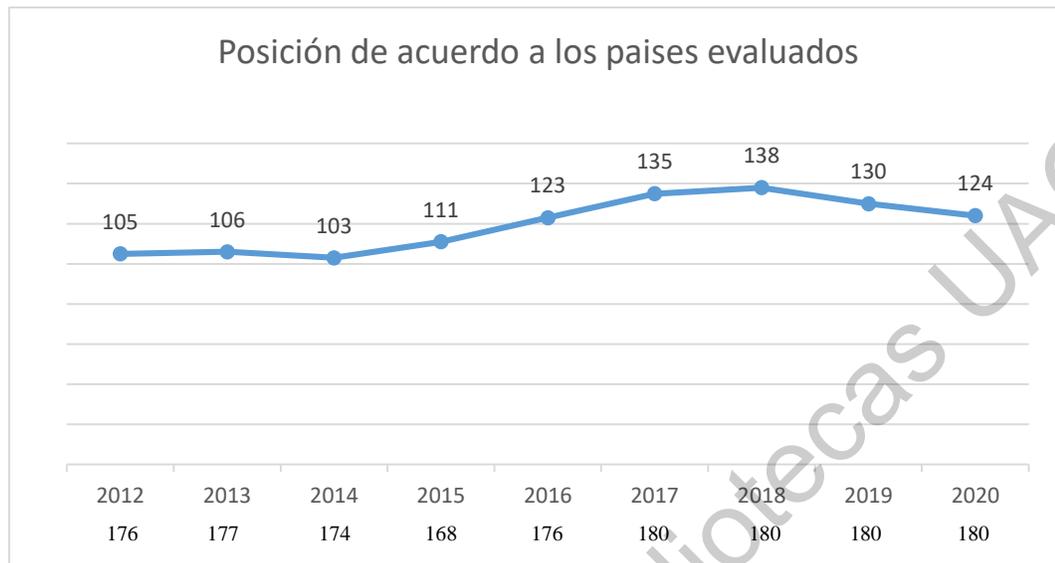


Tabla 3, Realizada a partir de datos recabados de la página oficial de Transparencia Internacional.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2/index/nzl>

Puede notarse que desde el 2012 México ha ido decayendo, al haber obtenido cada vez peores calificaciones. Tal vez pudiera argumentarse que ya existía esta constante desde antes de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, pero lo cierto es que se creó para detener esta racha y, aunque su creación es reciente, a partir de ella debería de haber mejoras respecto a la posición en que se encuentra en este tipo de estadísticas, circunstancia que lamentablemente no es así.

La realidad es otra, y no ha más que empeorado. Exceptuando los dos últimos índices publicados (2019 - 2020) que se detuvo la caída y subió uno y dos peldaños en la calificación. Pero, esto sucedió más que nada por la posición que ha tomado el actual presidente Andrés Manuel López Obrador, al hacer declaraciones tan drásticas como la erradicación de la corrupción, no tanto porque de verdad existan acciones eficaces, pues como puede notarse, ni siquiera se ven avances en la propia aplicación del sistema. Pero dichas declaraciones si han impactado en la percepción de la corrupción.

4.2 Ventajas del Sistema Nacional Anticorrupción

Si bien el Sistema Nacional Anticorrupción no ha pasado por buenos momentos debido a las contingencias de su implementación, son rescatables ciertas características con las que cuenta, las cuales, si se desarrollan y aplican eficaz y eficientemente, podrían resultar determinantes en el combate a la corrupción.

4.2.1 Cooperación

Esta característica es uno de los ejes que marcan las convenciones internacionales en materia de corrupción de las que México forma parte. La cooperación va dirigida a la asistencia técnica entre los estados y entre las naciones, al apoyo mutuo ya sea desde la especialización y lo técnico hasta lo económico. La Convención Interamericana Contra la Corrupción señala que la cooperación tiene: “*el fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.*”⁷²

También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera la cooperación como una característica esencial de las normativas anticorrupción, al señalar que estas deben:

*Adoptar medidas en el ámbito interno, y en su caso, de cooperación a nivel internacional que faciliten la investigación de casos de corrupción internacional. Para ello resulta relevante realizar estudios sobre las legislaciones nacionales en materia de corrupción con el objetivo de facilitar los procesos de **cooperación, transmisión de información** y ejecución de diligencias probatorias internacionales.*⁷³

⁷² OEA. “Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58)”. (Texto).

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp
7 de febrero de 2020

⁷³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Corrupción y Derechos Humanos”. (Documento web) 2019.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorruptcionDDHHES.pdf>
21 de junio de 2020

4.2.2 Coordinación

La coordinación es el intercambio de información y acciones entre los estados. Esta coordinación es la que permite que los estados conozcan las acciones que esta implementado los otros, a fin de mejorar sus prácticas; también permite conocer cuáles son los actos corruptos que más se comenten en un determinado. Lo que permite que los estados estén más preparados e informados para hacer frente al problema.

El Sistema Nacional Anticorrupción, cuya naturaleza es la contenida en su página oficial y que a la letra dice: “*El Sistema Nacional Anticorrupción es un **mecanismo de coordinación** entre distintos entes*”, tiene como objetivo principal la coordinación, y prevé como medio para lograrla a la Plataforma Digital Nacional, que si bien no es una propuesta errónea, si lo es su materialización. Lo que hace no que esta característica sea mala, sino que deba mejorarse y/o reestructurarse.

4.2.3 Prevención

La prevención es uno de los aspectos más importantes, pues permite crear mecanismos que eviten que se cometan actos corruptos. La prevención muchas veces se ve desde un aspecto normativo, donde se crean leyes y más leyes que buscan limitar tanto al individuo y así evitar que cometa actos corruptos, pero lo cierto es que, al final del día, siempre encontrarán la forma de evadirla, al igual que resulta imposible intentar limitar las conductas, pues estas son sumamente cambiantes.

En realidad, la prevención debe ir más allá, hasta llegar a un tema educativo y de valores, pues un pueblo educado y consciente si puede modificar su forma de ser y vivir, pero un pueblo con un esquema intelectual determinado es muy difícil que cambie. Este punto sobre prevención va de la mano con el siguiente.

4.2.4 Detección

La detección permite identificar aquellas prácticas corruptas, aquellas normas y situaciones que incentivan la corrupción, a partir de esta detección es que se pueden prevenir los actos corruptos, pues se empiezan a atacar los puntos focales.

Dentro de la detección, la creación del sistema logró la reforma de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se definen cuáles son las faltas graves, permitiendo tener una mejor identificación de los actos de corrupción. Pero no solo da pauta a identificarlos, sino a identificar sus causas y así ayudar a prevenirlos.

4.2.5 Sanción

Finalmente, la sanción, a pesar de no siempre surtir los efectos deseados, ya que muchas veces se cree que con el simple castigo debe servir de ejemplo, lo cierto es que esta característica se nutre de las anteriores, es decir, son interdependientes. No se puede pretender solo castigar ya que la acción al final no va a dejar de cometerse, no se ataca la causa y no se puede solo prevenir, pues existirá quien a pesar de entender el acto como erróneo e ilegal, puede llegar a cometerlo.

La reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la creación de la fiscalía anticorrupción, son grandes pasos en el camino de combate a la corrupción, el problema, como ya se vio, es que aún existen varios estados que ni Fiscal anticorrupción tienen, entonces ¿cómo pretenden castigar los actos corruptos?.

4.3 Desventajas del Sistema Nacional Anticorrupción

Así como cuenta con ventajas tan notables, también son destacables ciertas desventajas que aquejan al Sistema, las cuales podrían incluso dar respuesta a su falta de

efectividad. Si se llegaran a subsanar, podrían resultar en un Sistema Nacional Anticorrupción más completo y capaz de cumplir con sus objetivos.

Pero es menester subrayar que algunas de estas desventajas son, a su vez, ventajas del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción que se pretendía crear en un inicio, el cual, basta recordar, también contaba con ciertas ventajas con las que cuenta el propio Sistema Nacional Anticorrupción

4.3.1 Falta de Participación de la sociedad

A pesar de que el Sistema Nacional Anticorrupción prevé el comité de participación ciudadana, lo cierto es que no es suficiente. Se necesita la participación activa de la sociedad para combatir la corrupción, y el solo negar la posibilidad de una participación más nutrida hace que se vea limitado un verdadero combate.

Finalmente, el comité de participación ciudadana se compone de cinco personas que, a pesar de suponer representar a la población, no representan así todas sus demandas y necesidades; mucho menos, si hablamos del Comité Coordinador, donde el director resulta ser el mismo director del Comité de participación ciudadana, pero en este caso se enfrenta a siete funcionarios públicos con un poder abismal comparativamente hablando.

El solo hecho de que dichos funcionarios sean los titulares de los principales órganos de gobierno encargados de fiscalizar el buen rumbo del mismo, resulta cuestionable que un simple ciudadano se oponga ante estos.

Por ello, se debe recordar lo que señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que la falta de participación ciudadana no solo impacta el combate a la corrupción, sino directamente el desarrollo de los derechos humanos, tanto al limitar la participación ciudadana, como al violentarse éstos por los múltiples actos corruptos que se cometen. Es así que la comisión establece que se debe:

*Asegurar que las víctimas de la corrupción estén en el centro de la lucha contra este fenómeno y formen parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.*⁷⁴

4.3.2 Falta de autonomía

La falta de autonomía es quizá el aspecto más criticado y evidente respecto del Sistema Nacional Anticorrupción. El lastre de la corrupción que se padece tiene impactos sumamente negativos en la sociedad; sólo las pérdidas económicas representan el 2% del PIB anual, esto es igual a 10 veces el presupuesto de la UNAM.

La pobreza que genera y la falta de confianza ciudadana en las instituciones públicas hacen que la democracia entre en crisis, por tanto, no puede pretenderse que, con un simple mecanismo de coordinación, que ni siquiera ha podido realizar su objetivo eficazmente, resuelva este problema.

La autonomía, en específico la autonomía constitucional, significa que el órgano ha sido creado particularmente para ofrecer un servicio público en aras de atender una necesidad coyuntural en la sociedad, y le permite ser independiente en sus decisiones, teniendo una mayor capacidad técnica y una mayor especialización.

⁷⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Corrupción y Derechos Humanos”. (Documento web) 2019.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

21 de junio de 2020

Lo anterior resulta necesario para el combate a la corrupción. Y también, podría contar con características como las ventajas del propio sistema, haciéndolo un órgano más adecuado en esta situación. Esto hace que el órgano sea más capaz de realizar su actuar y de cumplir con sus objetivos. Basta recordar una de las recomendaciones de Transparencia Internacional:

(2016): “*En muchos estados del país, las instituciones que formarán parte de los Sistemas Locales Anticorrupción cuentan sólo con una autonomía jurídica, sin independencia real para investigar y sancionar la corrupción a nivel su nacional. Debe revisarse que existan contrapesos reales y no sólo formales entre los poderes de los estados, especialmente en los órganos de fiscalización estatales.*”⁷⁵

A pesar de no ser una crítica directa a la estructura del sistema, si permite comprender que no debe existir dependencia de otros poderes, órganos e instituciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción. En ese mismo sentido, deben existir contrapesos reales, y eso es algo que un Órgano Constitucional Autónomo puede ofrecer.

4.3.3 Educación

Si bien el Sistema Nacional Anticorrupción prevé dentro de sus objetivos el aspecto de la prevención, ésta sólo podría logarse plenamente si se hace desde abajo, es decir, desde la educación. Una educación nutrida en valores, que permitan formar una sociedad más consciente y responsable de su actuar.

⁷⁵ TRANSPARENCIA MEXICANA. “Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2017.
<https://www.tm.org.mx/ipc2016/>
18 de junio de 2020

Sí se puede prevenir creando campañas y políticas públicas que informen sobre el problema de la corrupción, como lo hace el sistema, pero no puede esperarse mucho cuando una sociedad ya tiene una cultura de la corrupción tan arraigada.

Es cierto, pueden razonar y ser críticos, pero esta racionalización también se nutre de las normas que la persona ha interiorizado como sujeto social, normas que aprende en la familia, escuela, trabajo, amigos, etc., y si estas normas no están nutridas en valores, el razonamiento no será del todo adecuado.

Si no se busca prevenir desde esos cimientos, va a resultar muy difícil ver verdaderos efectos. La educación, representa, entonces, una vía perfecta para prevenir la corrupción, y más que nada para cambiar la cultura de la corrupción a la que se enfrenta.

4.3.4 No tener los mecanismos suficientes y adecuados para cumplir con su objeto

Las ventajas descritas en el apartado anterior suponen un gran avance para combatir la corrupción, pero si éstas no se aplican eficaz y efectivamente poco va a cambiar; y esto es precisamente lo que sucede con el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene ventajas, grandes ventajas, que se adecuan a lo requerido por las convenciones internacionales; incluso, Transparencia Internacional no desacredita la creación del sistema, al contrario, recomienda su correcta implementación en el país, pero el problema es que no está surtiendo efectos.

Y no surte efectos y no hay luces de cambios porque sus mecanismos no son los adecuados y no se están aplicando correctamente. Recordemos cual es el objeto de Sistema Nacional Anticorrupción:

*“El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la **coordinación** entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la **prevención, detección y sanción de faltas administrativas y***

hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”⁷⁶

Su principal objetivo es la coordinación, que pretende subsanar con una plataforma digital que aun ni siquiera está terminada. Por otro lado, busca la prevención, detección y sanción de faltas administrativas en todos los órdenes de gobierno, pero los sistemas locales y los funcionarios aun no ejercen funciones en su totalidad.

Finalmente, busca establecer, articular y evaluar la política en la materia, ¿pero con base en qué criterios? La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece muchos mecanismos, acciones y describe puntualmente los órganos que integrarán el Sistema y que harán, pero no establece como se pondrán en marcha esos mecanismos y acciones, ni la forma como funcionarán los órganos. Se dedica más que nada a describir, pero la materialización, como puede notarse, ha resultado todo lo contrario.

En la página oficial del sistema, si se quiere conocer más acerca de éste y lo que ha logrado, en el apartado de información aparece remarcado “contamos con 232 documentos a tu disposición”, 232 para todas las atribuciones del sistema, todos los ámbitos que impacta y el tiempo que va desde su creación hasta hoy, lo cual resulta escueto.

Ahora, si se cuestiona la confiabilidad de dicha información, es otro problema, y esto se puede encontrar incluso en la misma página oficial, donde señala: “*El Sistema Nacional Anticorrupción es un mecanismo de coordinación entre distintos entes, por lo tanto, no es un sujeto obligado de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de las misma Ley General.*”⁷⁷

⁷⁶ MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, op. cit., artículo 6

⁷⁷ SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. CIUDAD DE MÉXICO. (texto).

<https://sna.org.mx/>

20 de octubre de 2020

Ni siquiera se puede tener certeza de la información que provee, mucho menos de las acciones puestas en marcha y la forma como se están haciendo. La corrupción es un tema que importa y debe importar a todos, pues ya es considerado el principal problema en México, incluso antes que la inseguridad.

Entonces, que confianza se tendría de un sistema que existe, pero que no se notan sus efectos, y el cual ni siquiera está obligado a rendir información sobre su actuar. Este ente, porque no es ni siquiera un órgano, es solo una herramienta. Da cuenta que solo se creó una figura para apaciguar a la sociedad más que para lograr cambios.

Y, ¿qué sucede al existir estas desventajas?, sin duda, lleva a preguntarse, ¿qué resultaría mejor?, reformar el actual Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de que subsane sus desventajas y refuerce sus ventajas; o, sustituirlo por el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción previsto inicialmente, ya que tiene más ventajas que desventajas y así crear un nuevo organismo que responda eficaz y efectivamente al lastre que es la corrupción.

Es menester resaltar que el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción tenía características muy prometedoras, su naturaleza le permitía ser imparcial, independiente, autónomo, especializado, y sobretodo, capaz de combatir la corrupción, tal vez más capaz de lo que está siendo el Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción contaba con atribuciones muy puntuales, que no solo buscaban la prevención, coordinación y sanción como el Sistema Nacional Anticorrupción, sino también, buscaba una participación de la sociedad, y una cultura de valores. Es así que señalaba:

*- Establecer y promover políticas en materia de **prevención, control y disuasión de la corrupción** con carácter integral, en especial sobre las causas que generan dichos actos;*

- *El fortalecimiento de mecanismos de **coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección y combate a la corrupción;***
- *El establecimiento de mecanismos de **participación ciudadana** en el proceso de atención de denuncias contra la corrupción y la indebida actuación de los servidores públicos;*
- *El establecimiento de programas y acciones para **fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos** (...), así como para difundir la ética en el servicio público;*
- *La **evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción;***
- *El establecimiento de mecanismos que fomenten, entre otros aspectos, la **necesidad de que la sociedad coadyuve** en los procesos de evaluación de las políticas de prevención y detección de la corrupción.⁷⁸*

Pero, a pesar de todo ello, el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción también podría tener desventajas, tal vez no de atribuciones, sino de su misma naturaleza, ya que los órganos constitucionales autónomos, a pesar de haber sido creados para reforzar el sistema de pesos y contrapesos, en México se han visto manchados por múltiples actos corruptos y viciados. Basta con mencionar la forma como se eligen a sus titulares, la cual es ante todo política y, a pesar de suponerse autónomos, están sometidos a las decisiones del Ejecutivo y del Congreso. Esto, sin duda afectaría sus funciones y finalmente resultaría igual a lo que sucede con el sistema, no ser eficaz.

Entonces, a partir de lo visto hasta aquí, respecto a las críticas que se le han hecho al Sistema, a su ineficiente implementación y acción, así como a la no implementación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, pero que desde su propuesta también da a notar luces de desventajas, ¿qué podría resultar más viable?

⁷⁸ Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, op. cit., loc. cit.

La respuesta a esta pregunta es difícil. Podría crearse el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción como nuevo órgano anticorrupción, por el simple hecho de que un órgano de nueva creación está en la posibilidad de ver lo que se hizo mal y así evitar caer en ello, ver lo que se hizo bien y tratar de hacerlo todavía mejor; por ello, el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción puede resultar más capaz que el Sistema Nacional Anticorrupción, aunque cuenta con fallas, ya no desde sus características internas, sino visto desde su naturaleza de Órgano Constitucional Autónomo, pero estas pueden ser subsanadas.

No es difícil notar los problemas a los que se han enfrentado los Órganos Constitucionales Autónomos existentes; el caso más reciente fue el sucedido con la toma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, donde demuestra que a pesar de teóricamente estar dotada de capacidad técnica e independencia, sus funciones han sido deficientes.

Por lo anterior, en el siguiente apartado, se presenta una propuesta de mejora, una propuesta de creación de un nuevo órgano, en este caso, visualizando la creación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, pero subsanando sus desventajas, que desde su naturaleza jurídica hasta su área de acción, cuente con las características más adecuadas a la luz de todo lo analizado y criticado hasta este punto (el problema de la corrupción, su débil combate, la mala perspectiva internacional, las deficientes políticas y acciones de los presidentes y las características necesarias para combatir este mal eficaz y eficientemente.

4.4 Propuestas de mejora

4.4.1 Características que debe incluir el nuevo órgano

Las características a continuación detalladas serán, por un lado, con las que debe contar como Órgano Constitucional Autónomo y las que debe subsanar para evitar las desventajas que han tenido éstos; y, por otro lado, serán una recopilación de los objetivos de ambas figuras –Sistema Nacional Anticorrupción y Sistema Nacional de Combate a la Corrupción - las cuales resultan adecuadas dada la situación del país, y que al mismo tiempo

se obliga a realizar de acuerdo a las convenciones internacionales, asimismo responden a las recomendaciones de Transparencia Internacional.

1. Debe estar establecido y configurado en la Constitución (lo que le otorgaría la naturaleza de Órgano Constitucional Autónomo)
2. Debe mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y no de subordinación.
3. Debe ser autónomo y contar con los siguientes grados de autonomía:
 - Autonomía orgánica y funcional: estar establecido en la Constitución y con independencia de los otros poderes del Estado.
 - Autonomía técnica: establecer sus atribuciones.
 - Autonomía normativa: capacidad de regularse a sí mismo.
 - Autonomía financiera y administrativa: posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas
 - Autonomía de coordinación y control: establecer un sistema detallado de relaciones y de controles que lo relacionen con otros órganos gubernamentales.
4. Nombrar a sus titulares mediante un grupo de trabajo técnico que evalúe los perfiles y seleccione a los mejores
5. Establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades y todos los órdenes de gobierno
6. Establecer políticas en materia de prevención, detección, control, disuasión y sanción de la corrupción.
7. Establecer mecanismos para la fiscalización y control de recursos públicos.
8. Establecer mecanismos de participación ciudadana (ej. atención de denuncias contra la corrupción)
9. Establecer programas y acciones para fomentar en la sociedad y en el servicio público valores culturales y cívicos.
10. Establecer mecanismos para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas.

11. Establecer mecanismos que fomenten la necesidad de que la sociedad coadyuve en los procesos de evaluación de las políticas de prevención, detección, control, disuasión y sanción de la corrupción.

4.4.2 Características para nombrar a sus miembros

Fabián Ruiz señala que los Órganos Constitucionales Autónomos: “*son órganos cuyos titulares se designan con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo*”⁷⁹, es decir, aunque tengan la característica de tener capacidad técnica y de ser especializados, el nombramiento de sus integrantes se hace por los funcionarios públicos a los que se pretende no tener dependencia.

Teóricamente no tendría dependencia, y parece correcto solo nombrar a los titulares sin existir más injerencia por parte de estos funcionarios públicos en las decisiones del Órgano Constitucional Autónomo, pero hay que ser realistas y notar la cultura de la corrupción en la que estamos inmersos. El desarrollado sistema de botín al que se enfrentan los puestos públicos donde el compadrazgo está primero que la profesionalización.

Una vez que un partido ha tomado la presidencia de la república, se hacen notar los favoritismos y compadrazgos hacia los integrantes de su partido y hacia sus propios familiares. Basta recordar el enriquecimiento ilícito y exacerbado de Raúl Salinas de Gortari en el sexenio de su hermano.

Por tanto, un órgano que atiende necesidades coyunturales del estado y cuya naturaleza exige la no interferencia por parte de los demás poderes y órganos del estado, necesita, antes que nada, que sus integrantes sean elegidos imparcialmente, atendiendo a

⁷⁹ JOSÉ FABIÁN RUÍZ. NUEVO LEÓN, MÉXICO. “Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto”. (documento web) 2017.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v24n75/1405-1435-conver-24-75-00159.pdf>

21 de octubre de 2020

criterios técnicos y de especialización más que a simples favoritismos, particularmente si se trata, como en este caso, de un órgano anticorrupción.

Un ejemplo, relativamente nuevo fue la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual tuvo una forma innovadora de designar a sus miembros y que podría resultar una manera idónea de nombrar así a los integrantes de los demás órganos autónomos. En este caso: “se formó un grupo de trabajo técnico que evaluó los perfiles y contó con la participación del INEGI y el Banco de México para proponer una terna y seleccionar a los mejores; Eso le quita el control al Congreso de la Unión y, al presidente, la posibilidad de nominar a sus favoritos”.⁸⁰

En el supuesto del órgano constitucional autónomo anticorrupción, resultaría pertinente que se tuvieran los siguientes criterios:

- Formar un grupo de trabajo técnico que evalué los perfiles
- Los integrantes del grupo de trabajo: los grupos de trabajo deben estar integrados primero por los actuales miembros del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (exceptuando al ciudadano). Y, segundo, por un grupo de ciudadanos que se conformará por un representante de cada estado, estos ciudadanos, a su vez, deben acreditar no estar afiliados a ningún partido político ni fungir como servidor público; de los 32 representantes, deberán elegir 6 que los representarán a su vez en el grupo de trabajo. Asimismo, para poder representar a su estado, deben aprobar una evaluación que los considere capaces de tomar decisiones consientes y críticas en materia de la corrupción.
- La evaluación de los perfiles contara de la siguiente manera: 60% representantes de la ciudadanía y 40% integrantes del Comité.
- Lo respectivo a los perfiles se hará de la siguiente manera:

⁸⁰ FORBES. CIUDAD DE MÉXICO. “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”. (Texto) 2018. <https://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/>
21 de octubre de 2020

- Los aspirantes deben contar mínimo con el nivel de licenciatura y en un área afín al objeto de órgano.
 - No deberán fungir como servidores públicos, pero si acreditar tener experiencia en el ámbito público.
 - Deberán acreditar no tener antecedentes penales, no tener procedimientos por responsabilidades administrativas, así como ningún otro que impacte negativamente en su perfil.
 - No deberán estar afiliados a ningún partido político, ni ser familiares por afinidad o consanguineidad de ninguno de los integrantes del Comité Coordinador o de algún servidor público con puesto elevado (ejemplo: presidente de la república, director de otro órgano autónomo, ministro, etc.), y
 - Deberán acreditar el examen que determinará su capacidad física, intelectual y psicológica para desarrollar su función.
-
- El examen que se aplicará debe ser desarrollado por especialistas en el tema, específicamente aquellos que pertenecen a asociaciones civiles en materia de combate a la corrupción (ejemplo: IMCO, Transparencia Mexicana, Mexicanos contra la corrupción, etc.).
 - Una vez seleccionados a aquellos aspirantes que aprobaron dicho examen, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a fin de darlo a conocer a la población. Ésta, a su vez, podrá interponer demandas si el funcionario no ejerce su función como es debida.

Es cierto que son varios requisitos, pero en términos reales son pocos, considerando el efecto negativo que han provocado tantos otros órganos autónomos como el propio Sistema Nacional Anticorrupción. Las necesidades de la población son muchas y son importantes,

por ello los órganos que se creen para atenderlas, así como los funcionarios que se encargan de ejecutar acciones, deben ser capaces de subsanarlas.

Llegando casi al final del presente estudio, se torna trascendente recordar el camino andado. Desde los conceptos pilares de este trabajo, que permitieron poder conocer las problemáticas existentes. Después la historia de la corrupción en México a través del estudio de lo sucedido en los sexenios pasados y las distintas estadísticas que posicionan al país en lugares deplorables, para luego pasar directamente al Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, que se preveía crear antes de aquel. Y finalmente llegar a este capítulo, donde las críticas al sistema se hicieron con base en todo lo desarrollado a todo lo abordado y a todo lo explicado.

La situación en México es grave, cada día puede notarse más; los pobres son más pobres y los ricos más ricos. Pero lo que preocupa más, es que ya no solo los funcionarios y los que tienen poder son los corruptos, sino toda la población. El cometer actos corruptos se ha hecho tan y tan común, que el grueso de la población ha comenzado a verlos normales, a decir “si él lo hace, por qué yo no”.

Los vicios carcomen no solo la estructura de gobierno en una sociedad, sino la propia convivencia social, una sociedad viciada es una sociedad enferma, y lo que está enfermo no puede evolucionar ni crecer. México es un país sumamente rico en biodiversidad, cultura, recursos naturales, etc., pero si la sociedad es corrupta, todo aquello no significa nada.

Existen países con menos capacidades que las de México y, sin embargo, están en mejores condiciones y ofrecen mejor calidad de vida. Al final del día, lo único que se hace es quejarse; quejarse de un gobierno que, hay que aceptarlo, es el reflejo de la sociedad. No se puede pretender cambiar el país si no cambian primero las personas, si no son responsables por sus propias acciones antes de señalar a los demás.

Se debe educar, pero educar bien, educar en valores, con una visión de evolución y mejora, pero sobre todo de solidaridad, porque son bastante hipócritas cuando critican a los ricos, pero menosprecian a sus pueblos originarios, a las mujeres, niños, migrantes, ancianos, etc. El problema es grande, y enfrentarlo mucho más. Y si no se hace nada, ese problema se volverá infinito.

El presente trabajo tuvo como objetivo eso, mostrar lo que es la corrupción y el problema que representa, así como las malas acciones y decisiones del gobierno para enfrentarla. Pero también, mostrar como la participación activa de la sociedad es importante, y como es que esa falta de participación afecta inevitablemente nuestros derechos humanos. Por ello, como población estamos obligados a actuar y a exigir a nuestros gobernantes acciones efectivas, pero también debemos exigirnos a nosotros mismos como integrantes de la sociedad.

También, se debe aclarar, que, aunque se ofreció una propuesta final de creación de un nuevo órgano, puede no llevarse a cabo, ya sea por limitaciones técnicas o económicas. Pero ya existe un mecanismo, que bien o mal, cuenta con características sumamente benéficas e innovadoras.

Entonces, podría resultar más viable subsanar sus desventajas (aunque no fueren todas), e incentivar su correcta y efectiva implementación en todo el país. Porque, más que nada, no ha surtido efectos solo por sus desventajas, sino por su nula aplicación, aclarando por nula en el sentido de hacerlo bien.

Y un gran paso para dicha efectividad al aplicarse, sería hacer cambios, principalmente en su participación ciudadana, participación que tiene que verse más nutrida, no solo en el simple Comité de Participación Ciudadana, sino la creación de núcleos estratégicos en la población, grupos especializados de académicos que nutran con sus conocimientos teóricos y grupos poblacionales que nutran con información práctica del día a día.

No hay que perder de vista que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce la participación ciudadana como un punto clave para el combate a la corrupción y el respeto a los derechos humanos; y esta participación no debe limitarse a un solo grupo de ciudadanos como el que conforma el Comité de Participación Ciudadana, sino debe ampliarse a varios grupos, conformados por expertos en distintas áreas que aporten eficaz y eficientemente a combatir la corrupción.

Conclusiones

La corrupción en el Estado mexicano es uno de los principales problemas que se ha dado a lo largo del tiempo, teniendo un impacto en todos los ámbitos de la sociedad, tales como el político, económico, cultural, etc.; este fenómeno ha mermado la visión que dentro de la comunidad internacional se tiene de nuestro país, ello derivado de las malas puntuaciones que se han obtenido en indicadores internacionales. El más trascendente, el IPC, publicado por Transparencia Internacional, muestra claramente como México ha ido perdiendo escaños en el ranking internacional.

Transparencia Internacional, año con año emite recomendaciones para México a fin de hacer frente a la corrupción; el problema radica en que estas son acatadas en la normativa mexicana, pero no aplicadas y mucho menos implementadas en la práctica diaria.

Un claro ejemplo es el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene como objetivos la coordinación entre todos los niveles de gobierno para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción; con esto no solo se pretende combatir el problema en cuestión, sino abordar todos los ámbitos en los que éste se vea inmerso. El Sistema en cuestión resulta innovador y un gran paso en el combate a la corrupción teóricamente hablando, pero en la práctica, hasta ahora, no ha demostrado ningún impacto, pues no han existido más que obstáculos para su implementación en todo el territorio nacional.

Desde el 2015, año en que se dio la reforma constitucional y posteriormente en el 2016, que se creó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y hasta la fecha (mediados de 2020), aún no se implementa en la totalidad de entidades federativas. Otro gran obstáculo es el desconocimiento de la población respecto a este sistema, ya que no saben ni siquiera que existe y mucho menos como deben aplicarlo las autoridades.

Por otro lado, en el ámbito internacional, contrario a lo que se espera desde que se creó tal sistema, México no ha hecho más que empeorar su calificación en los estándares internacionales, tanto así que la propia organización Transparencia Internacional, en sus recomendaciones critica duramente su implementación, pues afirma que es necesaria la creación de organismos autónomos que no dependan de ningún nivel de gobierno para lograr un eficaz combate a la corrupción, contrario a lo que el Sistema Nacional Anticorrupción es, una mera instancia de coordinación entre las autoridades.

Está claro, deben crearse organismos que no dependan de los otros poderes para su funcionamiento, logrando con ello una autonomía en su actuar, para no estar subordinado a lo que establezca su superior jerárquico; que dichos organismos sean especializados en el tema en cuestión para que lo estudien desde todas sus perspectivas; seleccionar a los funcionarios encargados de la implementación de estas medidas, de entre un número de personas realmente capacitadas, que solo puedan estar un determinado tiempo en su cargo y sin posibilidad de reelegirse.

Bibliografía

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, MÉXICO. “¿Qué son los Derechos Humanos?”. (Texto).

<https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

30 de septiembre de 2019

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, MÉXICO. “Los derechos y la corrupción en México”. (Documento web) 2017, pp. 62-67.

<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

30 de septiembre de 2019

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. “Corrupción y Derechos Humanos”. (Documento web) 2019.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf> 21 de junio de 2020

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. (Texto) 2013.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013&print=true

20 de marzo de 2020

EL SOL DE MÉXICO. “Mexicanos pierden 363 mil millones de pesos al año por corrupción: CCE”. (Texto) 2019.

<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/corrupcion-perdidas-mexico-consejo-coordinador-empresarial-juan-pablo-castanon-prd-plenaria-senado-2985086.html>

20 de agosto de 2019

EL UNIVERSAL. CIUDAD DE MÉXICO. “Ven a Peña y Salinas como los expresidentes más corruptos: encuesta”. (Texto) 2020.

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-pena-y-salinas-como-los-expresidentes-mas-corruptos-encuesta>

20 de marzo de 2020

ETHOS LABORATORIO DE POLITICAS PÚBLICAS. “Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos”. (Documento web) 2017.

https://www.ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/VersionFinal_Manual_SNA_ResponsabilidadesAdministrativasPenales_Ethos-1.pdf

15 de julio de 2019

FERNANDEZ SESSAREGO, CARLOS. “Persona jurídica, fundación y comité”. (Documento web). p. 267-268.

<http://www.geocities.ws/dabogacia/personajuridicafundacionycomite.doc>

3 de octubre de 2019.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. “Capítulo 2: Frenar la Corrupción”. (Texto) 2019.

<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>

08 de julio de 2019

FORBES. CIUDAD DE MÉXICO. “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”. (Texto) 2018.

<https://www.forbes.com.mx/organos-autonomos-contrapeso-o-sometimiento/>

21 de octubre de 2020

GARCÍA J. “Estructura Orgánica”. (Texto) 2017.

<https://mexico.leyderecho.org/estructura-organica/>

15 de junio de 2020

HULIPRACTICE. “¿Qué es la versión Beta de un producto?”. (Texto).

<https://help.hulipractice.com/es/articles/640132-que-es-la-version-beta-de-un-producto#:~:text=%E2%80%9CBeta%E2%80%9D%20se%20refiere%20a%20la,leves%20u%20obtenegas%20funcionalidades%20limitadas.>

18 de agosto de 2020

IMCO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA. “Barómetro de la Corrupción de América Latina vía Transparencia Internacional”. (Texto) 2019.

<https://imco.org.mx/imco-recomienda/barometro-de-la-corrupcion-de-america-latina-2019-via-transparencia-internacional/>

30 de septiembre de 2019

IMCO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA. “Índice de Percepción de la Corrupción vía Transparencia Internacional”. (Texto) 2019.

<https://imco.org.mx/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/>

20 de agosto de 2019

IMCO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA. “Índice de Percepción de la Corrupción 2017 vía Transparencia Internacional”. (Texto) 2018.

<https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>

3 de octubre de 2019.

Iniciativa con aval de grupo que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

LÓPEZ OBRADOR, ANDRÉS MANUEL. “Combate a la corrupción”. (Texto) 2018.

<https://lopezobrador.org.mx/temas/combate-a-la-corrupcion/>

10 de diciembre de 2019

MALEM SEÑA, JORGE F. “Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica”, en AGÜERO-SAN JUAN, Sebastián. Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica. Chile, Eunomia. Revista en cultura de la legalidad, 2018, p. 355.

MÉXICO. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. “Quiénes Somos”. (Texto).

<https://sna.org.mx/>

3 de octubre de 2019

MÉXICO: Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Artículo 1.

MÉXICO: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículos 6, 113,

MORRIS, Stephen D. “La corrupción en México a través de los años: continuidad y cambio”.

(Texto) 2017.

<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1000&t=la-corrupcion-en-mexico-a-traves-de-los-anos-continuidad-y-cambio-segunda-de-dos-partes>

05 de abril de 2019

NACIONES UNIDAS. “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”. (Documento web) 2004.

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_d_e_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

7 de febrero de 2020

OEA. “Convención Interamericana Contra la Corrupción (B-58)”. (Texto).

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

7 de febrero de 2020

OCHOA ROMERO, ROBERTO A. “Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución”. (Documento web) 2017. p. 206.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>

08 de julio de 2019

ORGANIZACIÓN PARA LA COMPETENCIA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. “La Convención Anticohecho de la OCDE y el Grupo de Trabajo sobre Cohecho”. (Documento web).

https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Anti-Bribery_Convention_and_Working_Group_Brief_ESPA%C3%91OL.Pdf

7 de febrero de 2020

PEDROZA DE LA LLAVE, THALÍA. “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México”. (Documento web) 2002, pp. 178-181.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

3 de octubre de 2019.

PROCESO. “FMI: combatir la corrupción generaría un billón de dólares extras por año”. (Texto) 2019.

<https://www.proceso.com.mx/internacional/2019/4/4/fmi-combatir-la-corrupcion-generaria-un-billon-de-dolares-extras-por-ano-222796.html>

20 de agosto de 2019

PROCESO. “La renovación moral que propone De la Madrid”. (Texto) 2019.

<https://www.proceso.com.mx/133015/la-renovacion-moral-que-propone-de-la-madrid>

10 de diciembre de 2019

PROMÉXICO. “Conoce más sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA”. (Texto) 2018.

<https://www.gob.mx/promexico/articulos/conoce-mas-sobre-la-convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-de-la-oea>

2 de agosto de 2019

RUIZ, JOSÉ FABIÁN,. “Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto”. (Documento web) 2017.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v24n75/1405-1435-conver-24-75-00159.pdf>

21 de octubre de 2020

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu>

2 de agosto de 2019

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Convención para combatir el cohecho (OCDE)”. (Texto) 2015.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-para-combatir-el-cohecho-ocde>

08 de julio de 2019

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Definición de Corrupción”. (Texto) 2013.

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>

08 de julio de 2019

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción”. (Documento web) 2009, p. 10.

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf

07 de febrero de 2020

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCION. “Seguimiento. Sistemas Locales Anticorrupción en las Entidades Federativas”. (Documento web) 2020.

https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/Seguimiento_32SLA_18_12_2020.pdf

18 de agosto de 2020

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. CIUDAD DE MÉXICO. (Texto).

<https://sna.org.mx/>

20 de octubre de 2020

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Barómetro Global de la Corrupción 2007. Preguntas frecuentes”. (Documento web) 2007.

https://webantigua.transparencia.org.es/barometro_global/barometro_global_2007/preguntas_frecuentes_barometro_global_2007.pdf

13 de enero de 2020

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Que es la corrupción?”. (Texto).

<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

08 de julio de 2019

TRANSPARENCIA MEXICANA. “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de Corrupción 2014?”. (Texto) 2014.

<https://www.tm.org.mx/ipc2014/>

18 de junio de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. “Cae de nuevo México en el Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2018.

<https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

18 de junio de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. “Índice de Percepción de la Corrupción 2018: Breve nota sobre la metodología”. (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/metodologiaipc2018/>

10 de diciembre de 2019

TRANSPARENCIA MEXICANA. “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno”. (Informe) 2011. pp. 6-7.

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf> 5 de agosto de 2019

TRANSPARENCIA MEXICANA. “Mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional”. (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/>

13 de enero de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. “México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana”. (Texto) 2020.

<https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

18 de junio de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. "México se ubica en la posición 106 de 177 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013". (Texto) 2013.

<https://www.tm.org.mx/ipc2013/>

18 de junio de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. "México, estancado en percepción de la corrupción". (Texto) 2016.

<https://www.tm.org.mx/ipc2015/>

18 de junio de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. "Ni prevención eficaz, ni justicia efectiva en las acciones anticorrupción de México: Transparencia Mexicana". (Texto) 2019.

<https://www.tm.org.mx/ipc2018/>

18 de junio de 2020

TRANSPARENCIA MEXICANA. "Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana". (Texto) 2017.

<https://www.tm.org.mx/ipc2016/>

18 de junio de 2020

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín. "Órganos Constitucionales Autónomos". (Documento web) 2010, p. 254.

<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

3 de octubre de 2019

"Capítulo I: La Corrupción y su Historia". (Documento web).

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwikqOmiulHuAhU5AZ0JHeQUBR4QFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fcatarina.udlap.mx%2Fu_dl_a%2Ftales%2Fdocumentos%2Flri%2Fmacias_f_m%2Fcapitulo1.pdf&usq=AOvVaw33fSSvUdpMcdAdOX3ALGoe

15 de mayo de 2019

Anexos

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) se creó en 1995 como un indicador compuesto para medir las percepciones sobre corrupción en el sector público en distintos países del mundo. Durante los últimos 20 años, tanto las fuentes empleadas para compilar el índice como la metodología se han ido modificando y perfeccionando. En 2012 se incorporaron cambios importantes a la metodología para que se pudieran comparar las puntuaciones en el tiempo, algo que no era posible antes.

Metodología

La metodología comprende cuatro pasos básicos: seleccionar las fuentes de datos, ajustar la escala de las fuentes de datos, combinar dichas fuentes una vez ajustadas y luego determinar una medida de incertidumbre. El proceso de cálculo incluye asimismo un estricto mecanismo de control de calidad que consiste en recopilar datos independientes paralelos y cálculos llevados a cabo por dos investigadores internos y dos asesores académicos que no pertenecen a Transparency International.

Seleccionar las fuentes de datos

El IPC utiliza 13 fuentes de datos que recogen la evaluación, por parte de expertos y ejecutivos de empresas, sobre una variedad de comportamientos corruptos en el sector público, como los siguientes:

- Soborno
- Desvío de fondos públicos
- Uso de la función pública para beneficio personal
- Nepotismo en la administración pública
- Captura del Estado

Algunas de las fuentes consideran también los mecanismos que existen para prevenir la corrupción en un país, como, por ejemplo:

- La capacidad del gobierno de hacer cumplir los mecanismos de integridad
- El juzgamiento efectivo de funcionarios corruptos
- Trabas administrativas y requisitos burocráticos excesivos
- La existencia de leyes adecuadas sobre divulgación financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información
- Protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores

Cada una de las fuentes de datos utilizadas para calcular el IPC se evalúa en función de los siguientes criterios:

Fiabilidad metodológica y prestigio institucional: Para que se incluya una fuente en el IPC, es necesario comprobar la calidad y la pertinencia de su enfoque metodológico. Por ese motivo, cada fuente debe originarse en una institución profesional que documente de manera clara cuáles son sus métodos de recopilación de datos y su criterio de medición. A continuación, Transparency International evalúa la seriedad de la metodología. Por ejemplo, si se proporciona la “opinión de un experto”, es necesario constatar la idoneidad del experto. En cuanto a las encuestas empresariales, Transparency International analiza si la muestra tomada para la encuesta es lo suficientemente grande como para ser representativa.

Alineación conceptual de los datos: Ya que se trata de una medición de la corrupción en el sector público, todas las fuentes de datos utilizadas para preparar el IPC deben estar directamente asociadas con los niveles de corrupción en ese sector. Las preguntas pueden estar vinculadas con un “tipo” de corrupción determinado (p. ej., concretamente, los actos de corrupción menores) o con la eficacia de los mecanismos de prevención de la

corrupción, y esto a su vez puede usarse como indicador del nivel de corrupción que se percibe en un país.

Precisión cuantitativa: Las escalas empleadas por las fuentes deben permitir una diferenciación suficiente de los datos (es decir, una escala de al menos, cuatro puntos) sobre las percepciones de los niveles de corrupción correspondientes a distintos países, de modo que la información pueda adecuarse a la escala de 0 a 100 del IPC.

Comparabilidad entre países: Dado que el IPC clasifica a los países asignándoles una posición respecto de los demás, los datos de la fuente también deberán poder compararse válidamente entre distintos países y no ser exclusivos de un único país. Asimismo, la fuente debe medir el mismo concepto entre los distintos países y aplicando la misma escala. Si bien no hay actualmente criterios relativos a cuál debe ser la cobertura mínima de una fuente para formar parte del IPC, la fuente de datos con la menor cobertura asigna puntuaciones a un total de 16 países.

Disponibilidad a lo largo de varios años: Dado que se supone que el IPC mide la corrupción en distintos países y momentos, se excluyeron las fuentes que captan las percepciones de corrupción en un único momento histórico y no fueron diseñadas para repetirse en el tiempo.

A fin de cumplir este proceso de control de calidad, Transparency International se contacta con cada una de las instituciones que proporcionan datos, con el fin de verificar la metodología que emplearon para generar sus puntuaciones. Como algunas de las fuentes no están disponibles en forma pública, Transparency International solicita autorización para publicar las puntuaciones ajustadas a la nueva escala junto con la puntuación compuesta del IPC. No obstante, no se permite que Transparency International difunda al público general las puntuaciones originales asignadas por fuentes privadas.

Cada una de las fuentes incluidas en el IPC se estandarizó para permitir que sea incorporada a la puntuación del IPC. La estandarización convierte todos los puntos de datos a una escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 implica el nivel más bajo. Aunque la mayoría de las fuentes subyacentes del IPC también están codificadas de la misma forma (las puntuaciones más bajas implican mayores niveles de corrupción percibida), hay cuatro fuentes que tienen una escala en sentido contrario, es decir, las puntuaciones más bajas denotan niveles más bajos de corrupción. Para permitir la comparación, estas cuatro fuentes se invierten multiplicando cada puntuación por -1.

Las fuentes que se invierten son las siguientes:

- Indicador de corrupción de Economist Intelligence Unit
- Puntaje de corrupción de Naciones en Transición de Freedom House
- Puntuación sobre percepciones de corrupción de Asian Intelligence de Political and Economic Risk Consultancy
- Índice de corrupción política del Proyecto Variedades de Democracia

Dado que muchas de las fuentes utilizadas para el IPC no tienen alcance global, los valores faltantes para estas fuentes se imputan al año de referencia. Este proceso se lleva a cabo usando el paquete de software estadístico STATA y, más específicamente, el comando “imputar” del programa. El comando “imputar” de STATA calcula un valor para cada punto de datos faltante, usando únicamente las fuentes de datos donde estén al menos el 50 % del total de los países alcanzados por el IPC en un año determinado. Esto no se aplica para los datos del Índice de Transformación de Bertelsmann Foundation, que no se utilizan para imputar los Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible de esa fundación.

Tras el proceso de imputación, la media y la desviación estándar para cada fuente de datos se calculan y utilizan como parámetros para estandarizar los datos originales en

puntuaciones z. Las puntuaciones z estandarizadas se calculan restando la media de cada fuente a la puntuación de cada país y dividiendo el valor por la desviación estándar de la respectiva fuente. Esto tiene como resultado una serie de datos centrados en el valor 0 y con una desviación estándar de 1. Un dato fundamental es que las puntuaciones z se calculan usando los parámetros sobre media y desviación estándar de las fuentes imputadas del año de referencia. Esto asegura que las puntuaciones del IPC sean comparables de un año a otro, a partir del año de referencia.

Es importante destacar que la serie de datos completa con valores imputados se usa únicamente para generar los parámetros globales de línea de base y los valores imputados propiamente dichos no se usan en el cálculo final que genera las puntuaciones del IPC.

Las puntuaciones z luego se transforman para adecuarse a la escala de 0 a 100 del IPC. Para esto, se aplica una fórmula que permite ajustar la escala, y cuyo objetivo es fijar el valor medio del conjunto de datos estandarizados en 45 y la desviación estándar en 20. Para tal fin, se utiliza la siguiente fórmula:

$$\text{Rescaled Indicator } X_{\text{Country}} = \frac{\text{Original Indicator } X_{\text{Country}} - \text{mean imputed Indicator } X^{t=\text{baseline}}}{\text{standard deviation imputed Indicator } X^{t=\text{baseline}}} * 20 + 45$$

Todas las puntuaciones redimensionadas que aceptan valores de menos de 0 se equiparan a 0, y a las puntuaciones redimensionadas que superan el valor de 100 se les impone un máximo de 100.

Combinar los datos ajustados a la nueva escala

La puntuación de cada país en el IPC se calcula como un promedio simple de todas las puntuaciones redimensionadas para ese país. (Cabe señalar que no usamos ninguno de los valores imputados como puntuación para el IPC agregado).

Solamente se asignará una puntuación a un país cuando existan al menos tres fuentes de datos disponibles a partir de las cuales se pueda calcular este promedio.

Establecer una medida de incertidumbre

La puntuación en el IPC se mostrará junto con el error típico y el intervalo de confianza del 90 % que refleja la varianza en el valor de los datos que integran la puntuación del IPC. Asimismo, se identifican y notifican los cambios registrados en las puntuaciones del IPC que sean estadísticamente significativos.

Siguiendo la recomendación de la auditoría del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea sobre la coherencia conceptual y estadística del IPC, se modificó la fórmula de cálculo de los errores típicos a partir del IPC 2018. La fórmula anterior calculaba el error típico como la desviación estándar de la fuente de datos ajustada a la nueva escala, dividida por la raíz cuadrada de la cantidad de fuentes. La nueva fórmula, expresada por la ecuación siguiente, tiene en cuenta una pequeña población de fuentes:

$$\Sigma = \sqrt{\frac{N - n}{N - 1} \frac{\sigma}{\sqrt{n}}}$$

Donde Σ es el error típico, N es el número total de fuentes utilizadas para calcular el IPC, n es el número de fuentes empleadas para calcular la puntuación del IPC de cualquier país dado y σ es la desviación típica de la puntuación del IPC para ese país.

Aplicando este error típico, podemos calcular el intervalo de confianza del 90% y obtener los límites superior e inferior de la puntuación del IPC para cada país, presuponiendo una distribución normal.

Después de calcular los errores típicos, determinamos si la variación de la puntuación del IPC es estadísticamente significativa o no. Para ello, en primer lugar, calculamos la dimensión del efecto de la diferencia entre la puntuación de un país en los dos años comparados utilizando la fórmula siguiente:

$$effect\ size = \frac{M_1 - M_2}{\sqrt{\frac{(N_1 - 1)SD_1^2 + (N_2 - 1)SD_2^2}{N_1 + N_2 - 2}}}$$

Donde M_1 es la puntuación del IPC para un país dado en un año determinado, M_2 es la puntuación del IPC para ese mismo país en el año de comparación, N_1 es el número de fuentes en el año dado, N_2 es el número de fuentes en el año de comparación, SD_1^2 es el cuadrado de la desviación estándar de la puntuación del IPC en el año dado y SD_2^2 es el cuadrado de la desviación estándar de la puntuación del IPC en el año de comparación.

Una vez obtenida la dimensión del efecto, procedemos a calcular su desviación estándar (σ) empleando la siguiente fórmula:

$$\sigma(d) = \sqrt{\frac{N_1 + N_2}{N_1 \times N_2} + \frac{d^2}{2 \times (N_1 + N_2)}}$$

Donde d es la dimensión del efecto de las diferencias en las puntuaciones del IPC, y N_1 y N_2 son el número de fuentes disponibles para cada país. A continuación, se calcula el intervalo de confianza del 90% mediante la fórmula siguiente:

$$CI_{0,90} = d \pm 1.96 \times \sigma(d)$$

Si este intervalo de confianza incluye el valor cero, no existen diferencias estadísticamente significativas entre los países. Si, por el contrario, el cero queda fuera del intervalo, la diferencia es estadísticamente significativa al nivel del 10.

Dirección General de Bibliotecas UAQ